

133
Rj

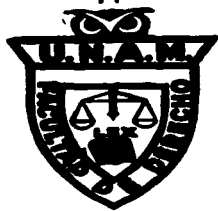


**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS
PARTICULARES PARA IMPARTIR
EDUCACION"**

T E S I S
Que para obtener el titulo de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
JORGE TEODORO CORREA GARCIA



Asesor de Tesis: Lic. Felipe Rosas Martínez

México, D. F.

1997



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero CORREA GARCIA JORGE TEODORO inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTICULARES PARA IMPARTIR EDUCACION" bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez en oficio de fecha 18 de febrero del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLA EL ESPIRITU"
Cd. Universitario de México, a los 12 días del mes de abril de 1997.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pac.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTICULARES PARA IMPARTIR EDUCACION, elaborada por el alumno CORREA GARCIA JORGE TEODORO, la tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPAÑOL"
Cd. Universitaria, D.F. febrero 13 de 1997.

Felipe Rosas Martínez
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Derecho Constitucional y de Amparo

pac.

AGRADECIMIENTOS

**QUIERO EXTERNAR, ANTES QUE OTRA COSA, MI SINCERO
Y ETERNO AGRADECIMIENTO AL MAESTRO FELIPE ROSAS
MARTINEZ Y AL LIC. MIGUEL ANGEL AGIS SANCHEZ POR SU
VALIOSA AYUDA EN LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO.**

DEDICATORIAS

A LA MEMORIA DE MI PADRE, QUIEN VIVE EN MI MENTE.

A MI ADORADA MADRE, QUIEN CON SACRIFICIOS Y TRABAJO ME SACO ADELANTE EN LOS AÑOS DIFÍCILES, A ELLA, CON TODO MI CARIÑO Y GRATITUD.

A JUANITA, MI QUERIDA ESPOSA, CON TODO MI AMOR Y AGRADECIMIENTO, POR SU APOYO Y COMPRESION DURANTE TODOS ESTOS AÑOS.

A JORGE, MI QUERIDO HIJO, EN QUIEN ME VEO REFLEJADO, QUE DIOS LO ILUMINE PARA QUE SEA HOMBRE DE BIEN.

A DANIELA, MI PEQUEÑA HIJA, MI TESORO Y ALEGRIA DE MI HOGAR.

A TODOS ELLOS QUE ME MOTIVARON PARA LOGRAR
ESTA META, MIL GRACIAS.

EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS PARTICULARES PARA IMPARTIR EDUCACIÓN

INTRODUCCION	I
CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA EDUCACION	1
1. CONCEPTO DE EDUCACION	1
2. LA EDUCACION A CARGO DEL ESTADO Y LA IMPARTIDA POR LOS PARTICULARES	9
3. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL	15
4. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA EDUCACION PARTICULAR EN MEXICO	24
CAPITULO II: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN MEXICO	34
1. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836	34
2. BASES ORGANICAS DE 1843	46
3. CONSTITUCION POLITICA DE 1857	52
CAPITULO III: LA EDUCACION IMPARTIDA POR LOS PARTICULARES EN EL SIGLO XX	64
1. EL ARTICULO 3º EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917	64
2. REFORMAS AL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL EN 1934	73
3. REFORMAS AL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL EN 1946	87
4. REFORMA AL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL EN 1980	92
5. REFORMAS A LOS ARTICULOS 3º Y 31 CONSTITUCIONALES EN 1992 Y 1993	94
CAPITULO IV: LEGISLACION EDUCATIVA EN MEXICO Y LA EDUCACION IMPARTIDA POR PARTICULARES	104
1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	104
2. LEY GENERAL DE EDUCACION	115
3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	130
4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA	135
5. ACUERDO NACIONAL DE LA MODERNIZACION EDUCATIVA	140
CONCLUSIONES	148
BIBLIOGRAFÍA	154
LEGISLACIÓN	156
DOCUMENTALES	156
JURISPRUDENCIA	157

INTRODUCCION

La educación ha sido considerada como uno de los instrumentos más importantes y útiles para alcanzar el progreso de los pueblos, por esa razón se le ha dado prioridad en los sexenios pasados, especialmente a partir de la década de los cuarentas, pero durante la segunda mitad del siglo XIX se empezó a perfilar la trascendencia de la materia educativa.

En términos generales la educación puede dividirse en dos grandes secciones; la pública, que está a cargo del Estado y la privada, es decir, la impartida por los particulares. Naturalmente nuestra legislación ha dado mayor énfasis a la educación pública, sin dejar de considerar también la que imparten los particulares, aunque ésta última ha sido descuidada por los legisladores, razón por la cual estimamos necesario realizar un estudio jurídico sobre ese tema, mismo que abordamos con el siguiente título: "El derecho constitucional de los particulares para impartir educación", para efecto de optar el grado de licenciado en Derecho.

En el desarrollo de la presente investigación consideramos en el capítulo primero los aspectos generales de la educación, para lo cual es fundamental tener como punto de partida algunos conceptos de la misma y establecer las diferencias entre la educación a cargo del Estado y la impartida por los particulares. Así mismo se destaca la estructura del

Sistema Educativo Nacional y se puntualiza la problemática jurídica que enfrenta la educación privada en México.

En el capítulo segundo se estudian los antecedentes históricos de la libertad de enseñanza en México, basándonos principalmente en los ordenamientos constitucionales que han existido en nuestra nación, pero sin pasar por alto algunas disposiciones importantes contenidas en algunos otros Reglamentos o cuerpos legales. De manera concreta se dedican apartados para las Leyes Constitucionales de 1836, las Base Orgánicas de 1843 y la Constitución Política de 1857, las cuales constituyen los antecedentes más significativos para nuestro tema dentro del marco constitucional.

Por su parte el capítulo tercero está dedicado a la educación impartida por los particulares en el siglo XX, en donde se analiza el artículo 3º de nuestra Constitución vigente, tomando en cuenta su redacción original y la evolución que ha experimentado a través de sus diferentes reformas, incluyendo la última que se efectuó en 1993. Obviamente se realiza un estudio en torno a dicho precepto constitucional para destacar sus características y contenido.

Finalmente, en el capítulo cuarto se analiza la legislación educativa haciéndose especial referencia a la educación impartida por los particulares.

Esto incluye todo el orden jurídico aplicable al tema comprendiendo, además de la Constitución Política, la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y el Acuerdo Nacional de la Modernización Educativa.

El propósito de la presente investigación es destacar la trascendencia que tiene la educación que imparten los particulares, la cual no solamente complementa a la educación pública sino que constituye un medio importante para lograr los altos objetivos en materia educativa que son: alcanzar la calidad en la educación, proporcionar los mejores servicios posibles a los educandos y mejorar las condiciones de vida de quienes se dedican a la enseñanza.

La educación impartida por particulares lejos de ser obstaculizada, como lo ha sido en mayor o menor medida en nuestro país, debe ser impulsada a través de una legislación que la favorezca para que se logren de manera efectiva los objetivos antes enunciados. Con esta investigación se pretende llegar a algunas propuestas para alcanzar hasta donde sea posible esos fines.

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES DE LA EDUCACION

1. CONCEPTO DE EDUCACION.

La educación ha adquirido una trascendencia muy grande en nuestra época, de tal manera que se le considera un medio para lograr cambios no solamente a nivel individual sino también social. Debido a la importancia y problemática que enfrenta actualmente la educación estimamos necesario realizar un estudio jurídico de la misma, ubicándola dentro de su marco constitucional.

En primer lugar es necesario referirnos al concepto de educación. Para tal efecto partiremos de su etimología y después consideraremos algunos conceptos amplios y otros restringidos, incluyendo lo que puede estimarse como un concepto legal de la educación, todo esto nos permitirá apreciar el contenido y esencia del tema que nos ocupa.

En cuanto a su raíz etimológica encontramos que la palabra educación proviene del latín: "*educatio, onis*. Acción y efecto de educar." ¹

¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. Tomo I. Vigésima edición. Editorial Espasa - Calpe S.A. España. 1984. pág. 525.

Es decir, implica la tarea de transmitir conocimientos a otras personas con el propósito de lograr su formación y superación.

Para Francisco Larroyo, la educación "es un hecho que se realiza desde los orígenes de la sociedad humana. Se le caracteriza como un proceso por obra del cual las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, las prácticas y hábitos, las ideas y creencias, en una palabra, la forma de vida de las generaciones adultas." ²

En su acepción más amplia tenemos que la educación se ha presentado como un fenómeno social inherente a todas las comunidades humanas, manifestándose como una actividad espontánea que comprende desde la crianza hasta la plena superación integral de las personas, pasando por el desarrollo físico, intelectual y moral. Así, la educación se inicia como el medio de fomentar en los niños y adolescentes el conocimiento básico que les permitirá integrarse a la comunidad. En este significado amplio y de acuerdo con la concepción moderna que se tiene sobre la educación, se dice que ésta es todo un proceso de enseñanza auxiliado con tendencias pedagógicas, sistemáticas y hasta políticas que procuran una cabal transformación en las personas y las comunidades.

² LARROYO, Francisco. Historia General de la Pedagogía. Primera reimpresión de la segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1986. pág. 35.

Uno de los conceptos sobre educación que puede ser considerado en su aspecto amplio y referido a su noción básica es el que proporciona Emilio Durkheim, quien dice lo siguiente: "la educación es una acción ejercida por las generaciones adultas sobre las generaciones todavía no maduras para la vida social, con el objeto de despertar y desarrollar en el niño aquellas actitudes físicas, intelectuales y morales que le exigen la sociedad, en general, y el medio al cual está especialmente destinado."³

Es pertinente aclarar que la educación en su proyección más elemental y rudimentaria comprende, efectivamente, la enseñanza que se le proporciona a las nuevas generaciones para prepararlas al futuro que habrán de enfrentar. Dicha enseñanza empieza a darse en el hogar y posteriormente en la escuela, misma que tiende a evolucionar constantemente para responder a las exigencias de enseñanza y de acuerdo a cada época y lugar.

Para Emilia Elías de Ballesteros, la educación "es una función de carácter humano, realizada, por los hombres, en beneficio propio y de la comunidad, bajo la influencia indiscutible de todo lo que constituyen el medio ambiente y que gravita sobre el individuo desde antes de su nacimiento,

³ Citado por MORENO COLLADO, Jorge. Educación y Política: El Papel del Estado y la Sociedad en el Proceso Educativo. Seminario sobre el Marco Sociopolítico de la Educación en México. México, 1987. pág. 1.

hasta el fin de la vida, sin que sea posible liberarse de esa influencia que pesa sobre hombres y grupos de manera permanente." ⁴

Según este concepto la educación es un proceso humano y social, por lo tanto se hace en la sociedad, por y para ella. Consideramos necesario enfatizar a la educación como un proceso social permanente, a través del cual tanto individuos como grupos sociales obtienen los conocimientos generales de las generaciones pasadas, ampliándolos a su forma de vida para alcanzar un mayor progreso en la sociedad.

En la actualidad ha existido una evolución de tal manera que ahora se habla de un proceso educativo, que puede ser entendido como el conjunto de acciones, actitudes y programas que se utilizan para cumplir con la tarea de educar a la población. En base a esto encontramos que el proceso educativo implica dos aspectos básicos: por un lado está la tarea de los educadores, quienes en su labor docente siguen una serie de planes y programas; por el otro lado está la situación de los educandos, quienes presentan una gran variedad de circunstancias, por ejemplo desde el punto de vista de su ubicación, formación familiar, economía, etc.

⁴ ELIAS DE BALLESTEROS, Emilia. Problemas Educativos Actuales. Editorial Patria. S.A. México. 1954, pág. 21.

En relación con esto, Gilberto Sánchez Azuara comenta que "mejorar el proceso obliga a revisar críticamente tanto la estructura del sistema, como planes y programas y la labor docente en conjunción con el esfuerzo familiar y la influencia del entorno... mejorar el resultado del proceso educativo implica superar la eficiencia del proceso mismo para satisfacer los requerimientos políticos, sociales, culturales y económicos del Estado, pero también las aspiraciones personales de los usuarios." ⁵

Para lograr el mejoramiento del proceso educativo se requiere que el Gobierno Federal siga una adecuada política, misma que puede ser conceptualizada como el criterio que orienta las actividades y lineamientos para proporcionar educación en los diferentes niveles. Dicha política ha proclamado con mayor énfasis durante la última década la llamada reforma educativa, buscando una serie de cambios que permitan una educación integral, de mayor calidad y que se extienda a toda la sociedad mexicana.

Por otra parte debemos mencionar que la educación ha adquirido una función social e institucional. La función social significa que toda persona participa de la educación, ya sea recibéndola o impartíendola, además no está limitada a la familia sino que todos los grupos sociales pueden involucrarse de diferentes formas en la tarea educativa, por ejemplo,

⁵ SANCHEZ AZUARA, Gilberto. Reflexiones Acerca de la Modernización Educativa en Reunión de Análisis del Programa para la Modernización Educativa. Organizada por el IEPES. PRI. México. 1989. págs. 6 y 7.

proporcionándola o contribuyendo económicamente para que se cumplan los programas educativos. La función institucional quiere decir que la educación tiene tal trascendencia que ya no basta su transmisión de manera informal, pues se requiere ahora de instituciones públicas y privadas dedicadas a la labor educativa. Por esta razón el Estado está interesado en que se cumplan altos objetivos en materia educativa, para tal efecto ha requerido la intervención de los particulares para que ellos también aporten en la medida de sus posibilidades, recursos materiales y humanos destinados a elevar la educación.

Ante esto, la educación se ha convertido en una actividad primordial y consustancial a la vida gregaria, teniendo algunos fines específicos que debe cubrir, y que son: preparar a las nuevas generaciones para la circunstancias que habrán de vivir en su momento histórico; promover el desarrollo integral de los individuos, y; transformar a los grupos sociales para que logren una evolución que esté de acuerdo con los avances y requerimientos de su época.

Estamos de acuerdo con Fernando de Azevedo en el sentido de que, "toda obra educativa presupone fines e ideales que procura realizar y a los que se subordina en su organización y en sus procesos. Existe una dependencia estrecha y esencial, inherente a la naturaleza misma del proceso pedagógico, entre la educación y una concepción de la vida que

aparece explícitamente formulada en un sistema o implícitamente supuesta en la estructura escolar, en los programas, en el conocimiento que se ofrece o se oculta, en los actos del educador y en las técnicas de trabajo.”⁶

Debido a las exigencias de nuestro tiempo estimamos que los ideales y los fines que tiene la educación deben ser cada vez más altos y de mejor calidad, esto implica el poder extender la educación a todas las comunidades y procurar un mejor nivel educativo que constituya un instrumento valioso para los individuos, que a su vez les permita alcanzar metas más elevadas en todos los ámbitos.

Con lo expuesto podemos dar el siguiente concepto personal de la educación diciendo que es el arte y la técnica de formar a individuos y comunidades, a través de la enseñanza y transmisión de conocimientos, con el propósito de lograr el desarrollo y mejoramiento de quienes reciben dicha enseñanza. Además la educación representa un instrumento de mucho valor que permite lograr cambios positivos en las personas con el fin de que puedan estar preparadas para las situaciones que enfrentan, por difíciles que éstas sean.

La educación es, por tanto, un medio de superación dirigido no sólo a individuos en particular, sino también a grupos sociales que requieren

⁶ AZEVEDO, Fernando de. *Sociología de la Educación*. Traducción de Ernestina de Champourcín. Décima reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A. México. 1981. pág. 325.

alcanzar objetivos de bienestar común y armonía. Así mismo, la educación es un derecho y un deber que se tiene para lograr precisamente las metas de desarrollo, superación y perfeccionamiento.

En nuestro sistema jurídico, la educación ha adquirido un papel de mucha importancia a tal grado que se le contempla en ordenamientos legales, incluyendo los de mayor jerarquía. Así encontramos que la Constitución Política dedica todo un artículo, el 3º, para señalar las bases fundamentales relativas a la educación. A su vez también tenemos la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de julio de 1993, la cual precisa los lineamientos que han de seguirse en torno a la materia educativa.

Por lo anterior, estimamos oportuno referirnos a lo que podríamos llamar un concepto legal de educación, mismo que se desprende del segundo párrafo del artículo 2º, del ordenamiento legal vigente antes aludido que textualmente expresa: "La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social ."

Sin lugar a dudas, la educación comprende un concepto multifacético, pues como lo hemos dicho, implica el arte y técnica de enseñar, de formar a las personas, además, de ser un medio para el desarrollo, transformación y perfeccionamiento de individuos y comunidades, por lo que la educación es un instrumento o factor que contribuye a la obtención de grandes metas e ideales, de ahí su importancia actual.

No podemos concluir lo relativo al concepto de educación, sin enfatizar que ésta involucra todo un proceso, como también lo hemos mencionado, mismo que permite la actividad tanto del Estado como de los particulares. En efecto, en el proceso educativo participan instituciones públicas y privadas que, actuando en armonía, se dirigen al cumplimiento de los fines de la educación.

2. LA EDUCACION A CARGO DEL ESTADO Y LA IMPARTIDA POR LOS PARTICULARES.

Históricamente y en su significado más amplio, la educación es impartida por la familia, la comunidad y el Estado. Sin embargo, debido a la trascendencia de la materia educativa y la necesidad de su institucionalización, se ha requerido que el Estado, tenga una intervención cada vez más importante en la tarea educativa. Por ésta razón, encontramos que en la mayoría de los Estados modernos existe lo que se conoce como

educación pública, comprendiendo aquella que es impartida por el Estado a través de las instituciones que para tal efecto el mismo establece.

En la actualidad, ante la demanda creciente de servicios educativos, el Estado ha tenido que compartir con los particulares la labor educadora que ha desempeñado. Así, tenemos que en nuestro medio existe la educación a cargo del Estado y la impartida por los particulares; a la primera se le conoce como educación pública u oficial, y a la segunda se le designa educación privada o particular. En ambos casos encontramos a la escuela como el centro principal para llevar a cabo la tarea educativa.

En términos generales, Antonio Luna Arroyo dice que: "la escuela es en primer lugar una institución social; siendo la educación un proceso social la escuela es simplemente la forma de vida común en la cual están concretados todos los agentes que serán los más eficientes para llevar al niño a participar en los recursos heredados de la raza y a emplear sus fuerzas para fines sociales. Creo que la escuela actual fracasa porque desdeña ese principio fundamental de la escuela considerada como una forma de vida en común. Considera a la escuela como un lugar donde deben darse ciertas informaciones, donde deben aprenderse ciertas lecciones, o bien donde deben contraerse ciertos hábitos."⁷

⁷ LUNA ARROYO, Antonio. Sociología de la Educación y de la Enseñanza. Editorial Porrúa. S.A. México. 1987. pág. 180.

Estamos de acuerdo en que la escuela es una institución, entendida en su más amplia significación que abarca no sólo recursos materiales, sino ante todo los recursos humanos, así como la organización, métodos, programas y actividades en general que involucra la labor educativa. Relacionando esto con lo antes dicho, en el sentido de que existe la educación a cargo del Estado y la impartida por los particulares, podemos decir que hay instituciones públicas e instituciones privadas para cumplir con los fines de la educación.

Ahora bien, respecto a la educación pública, es decir, la que está a cargo del Estado, puede darse la siguiente definición, diciéndose que es "una función propia del Estado, mediante la cual deberá alcanzarse el desarrollo armónico de las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia." ⁸

De acuerdo con nuestro orden jurídico, el Estado tiene la obligación de prestar servicios educativos para toda la población de la República Mexicana, procurando que la educación preescolar, la primaria y la secundaria llegue a todos los sectores y lugares dentro de nuestro territorio nacional. Para tal efecto, los servicios educativos habrán de prestarse en el

⁸ MELGARD ADALID; Mario. Educación, en Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Segunda edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1987. pág. 1223.

marco del federalismo mexicano, lo que implica la concurrencia del Gobierno Federal y de los gobiernos locales, así como municipales, dentro de la distribución de competencias y funciones que se señalan en nuestra legislación.

Desafortunadamente, el Gobierno Mexicano no ha cumplido sus objetivos en materia de educación, lo que se demuestra con altos índices que aún subsisten de analfabetismo y rezago educativo, además de los problemas de deserción y deficiencia en los servicios educativos que proporciona el Estado. Ante esta situación la autoridad permite que los particulares participen en la labor educativa, dando lugar así a la educación privada, bajo dos lineamientos, el de autorización y el de reconocimiento de validez oficial de estudios.

A este respecto, Martha Robles dice lo siguiente: "Las instituciones de carácter privado comenzaron a desempeñar un importante papel como complemento a los deficientes servicios de educación pública federal; las instituciones privadas acogerían en sus aulas a los representantes de las clases media y alta que, a través de las cuotas y la estructura escolar, garantizaban la calidad de la docencia. La multiplicación de instituciones educativas privadas contribuiría a cubrir los servicios que son obligatorios del Estado."⁹

⁹ ROBLES, Martha. Educación y Sociedad en la Historia de México. Decimoprimer edición. Editorial Siglo XXI S.A. México. 1988. pág. 190.

Cabe mencionar que el crecimiento de la clase media y su demanda por una mejor calidad, originó a su vez el crecimiento y fortalecimiento de las instituciones de educación privada. Es evidente que las escuelas particulares existen porque las clases media y alta las propician y fomentan, sobre todo cuando tienen deseos de superación y procuran elevar o mantener un mejor nivel de vida.

La educación privada puede ser definida como la actividad que desempeñan los particulares con el propósito de satisfacer los requerimientos de otros particulares en materia educativa, para lo cual habrán de contar con las autorizaciones necesarias que, en su caso, deban dar las autoridades competentes.

Hay que mencionar que de conformidad con nuestra legislación, los particulares pueden impartir educación en todos sus tipos y modalidades, lo que incluye desde la educación preescolar hasta la superior, comprendiendo los estudios de posgrado.

Estimamos que tanto la educación pública como la privada son necesarias así como son complementarias, toda vez que es imposible que el Estado por sí sólo, o los particulares por propia cuenta, puedan cumplir con la tarea educativa, misma que se ha vuelto más compleja debido a la especialización y lo avanzado de los conocimientos, además de que en la

actualidad existe una mayor demanda de servicios educativos, desde el nivel más bajo hasta el más alto.

Por consiguiente, debe existir una armonía entre los servicios educativos que proporciona el Estado y los que prestan los particulares, lo que significa que lejos de haber contiendas o desacuerdos entre ambos, se requiere trabajar de común acuerdo para cumplir los objetivos de la educación. Esto exige que el Estado en lugar de entorpecer y limitar la participación de los particulares en la labor educativa, debe facilitar y estimular la apertura de instituciones de carácter privado dedicadas a la enseñanza, especialmente cuando se da cuenta que no puede cumplir con el objetivo de lograr un elevado nivel de educación.

Por otro lado, las escuelas particulares tienen el deber de proporcionar cada vez más mejores servicios educativos, brindando una enseñanza de mayor calidad y contribuyendo en la medida de sus posibilidades al mejoramiento del sector productivo de nuestro país, lo que sin duda alguna se logra cuando se cuenta con una educación más efectiva y que responde a las exigencias de las clases media y alta, que son las que comúnmente demandan los servicios de las escuelas particulares.

Si el Estado y los particulares cumplen con su tarea educativa los resultados serán muy provechosos, ya que se estará promoviendo el

desarrollo integral de los individuos, así como el mejoramiento y transformación de los grupos sociales, redundando todo esto en un beneficio colectivo, pues nadie duda que en donde existe una mejor educación habrá también un mayor progreso.

Por lo tanto, la educación a cargo del Estado y la impartida por los particulares debe evolucionar, perfeccionarse y responder a las necesidades de la población, sin que exista un ánimo egoísta de competencia ni mucho menos una rivalidad, por el contrario, insistimos en que debe haber armonía y complemento entre la educación pública y la privada. Afortunadamente, en la actualidad se pretende lograr dicha armonía a través de lo que se conoce como Sistema Educativo Nacional, mismo que por su importancia lo estudiaremos por separado en el inciso siguiente.

3. EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL.

Antes de referirnos concretamente al Sistema Educativo Nacional, estimamos oportuno referirnos en general a lo que se entiende por sistema educativo o pedagógico, partiendo del concepto de sistema.

Un sistema implica un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí, es decir, comprende un orden de diferentes elementos que contribuyen a determinado objeto.

Ahora bien, un sistema educativo o pedagógico es un conjunto de instituciones, métodos, técnicas y programas, además de los recursos humanos, que coordinados entre sí se destinan al cumplimiento de la labor educativa. También implica la transmisión de conocimientos, así como las diversas formas y maneras en que se da la educación, incluyendo los diferentes niveles y modalidades. Para Fernando de Azevedo todo sistema pedagógico comprende "una pluralidad de 'organizaciones' públicas y privadas, un conjunto más o menos complejo de unidades escolares, de naturaleza y niveles diferentes, superpuestas, jerarquizadas y ligadas entre sí por sus relaciones de coordinación y subordinación y, por lo tanto, por una unidad de espíritu (estructuras organizadas a base de colaboración) e incluso, en ciertos casos como en los regímenes totalitarios, por una unidad de dirección (estructuras organizadas a base de dominación)." ¹⁰

Conviene destacar que, efectivamente, en un sistema educativo se conjugan instituciones públicas y privadas, con todos los recursos y elementos que las mismas implican, las que deben estar organizadas de tal manera que integran una unidad armónica orientada hacia un mismo objetivo, que en este caso es la impartición de una educación a todos los sectores de la población y en todos los niveles.

¹⁰ AZEVEDO, Fernando de. op. cit. pág. 198.

Los sistemas educativos son subdivisiones del sistema social general del cual forman parte, lo que significa que si un sistema social, que comprende la organización de los diversos elementos e instituciones que existen en una sociedad, se encuentra deteriorado, entonces provocará que su sistema educativo también esté en malas condiciones. Consecuentemente, para tener un sistema educativo eficiente y funcional es indispensable que el sistema social en general se encuentre en un nivel de vida elevado, o por lo menos que permita condiciones decorosas de vida y desarrollo para sus integrantes. Esto es así porque en la vida social todo se relaciona, así que no podemos separar al sistema educativo del sistema social dentro del cual se encuentra inmerso.

Refiriéndonos a nuestro sistema educativo podemos decir que el mismo ha atravesado por diversas crisis debido a que nuestra propia sociedad ha pasado por momentos críticos que han afectado en todos los órdenes y aspectos. Por esta razón existe la tendencia de perfeccionar el sistema educativo, procurándose una mejor organización y coordinación del mismo. En relación con esto encontramos que a partir de 1970 el Gobierno Mexicano inició lo que se denomina "reforma educativa", misma que pretende abarcar todos los niveles de enseñanza como respuesta institucional a las demandas sociales, políticas y económicas de la población.

Según Martha Robles, la reforma educativa de 1970 intentó cubrir tres aspectos fundamentales, que son:

a) La *actualización* de los métodos, técnicas e instrumentos para dinamizar el proceso enseñanza-aprendizaje.

b) La *extensión* de los servicios educativos a una población tradicionalmente marginada, mediante la aplicación sistemática de medios pedagógicos modernizados.

c) *Flexibilidad* del sistema educativo para facilitar la movilidad horizontal y vertical de los educandos entre la diversidad de tipos y modalidades del aprendizaje.¹¹

Esa reforma educativa ha sido constante, lo que significa por un lado, que no se han cumplido los objetivos en relación con el proceso de enseñanza-aprendizaje, ni tampoco se ha logrado extender los servicios educativos a toda la población, pero por el otro lado significa que existe un deseo de perfeccionamiento para hacer que nuestro sistema educativo responda a las necesidades de la sociedad.

Después de 1970 el siguiente paso importante para perfeccionar el sistema educativo se dio en 1992 mediante reformas constitucionales, que a su vez motivaron el surgimiento de una nueva legislación, la Ley General de Educación de 1993. Es pertinente mencionar que en el mes de mayo de

¹¹ ROBLES, Martha. op. cit. pág. 221.

1992 el Gobierno Federal suscribió, junto con los gobiernos de cada una de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1992, el cual es considerado como uno de los instrumentos más valiosos para alcanzar las metas en materia educativa.

El Dr. Andrés Serra Rojas comenta al respecto que: "el acuerdo de mayo de 1992, pretende una transformación del sistema educativo mexicano que permita mayores grados de autonomía y de descentralización en el quehacer formativo, decrecientes interferencias burocráticas y una aplicación eficiente de los recursos. Para ello, se plantean tres líneas fundamentales de estrategia para impartir una educación con cobertura suficiente y con calidad adecuada: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de contenidos y materiales educativos y la revaloración social de la función del magisterio ." ¹²

Como puede notarse, una de las principales metas planteadas en 1992 fue la reorganización del sistema educativo para hacerlo más eficiente y acorde a las necesidades de la época. Con la Ley General de Educación de 1993 se establecieron las bases de esa nueva organización, a la cual es

¹² SERRA ROJAS, Andrés. *Las Reformas Constitucionales en el Marco de la Modernización Educativa en México: Desarrollo de Recursos Humanos y Tecnología*. Editorial Miguel Ángel Porrúa S.A. México. 1993. págs. 285 y 286.

necesario referirnos para complementar nuestro estudio relativo al Sistema Educativo Nacional.

Partiendo de lo que inicialmente decíamos sobre un sistema educativo, que comprende todo un conjunto de elementos personales, materiales, planes, programas, métodos, etc., y de conformidad con el artículo 10 del ordenamiento legal antes invocado, encontramos que nuestro sistema educativo nacional está constituido por:

- I. Los educandos y educadores;
- II. Las autoridades educativas;
- III. Los planes, programas, métodos y materiales educativos;
- IV. Las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados;
- V. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, y
- VI. Las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía.

Lo anterior permite apreciar que el sistema educativo nacional conjuga todos los elementos y factores que contribuyen para que pueda desempeñarse en nuestro país la labor educativa. Debe destacarse que dentro del sistema educativo se incluyen a las instituciones públicas y las privadas, pero dentro de éstas últimas sólo forman parte de dicho sistema

las que cuentan con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, ya que existen instituciones particulares que al no cumplir con estas cualidades estarán fuera del sistema educativo nacional.

De acuerdo con el último párrafo del artículo 10 de la Ley General de Educación, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993, "las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar."

Esto último revela la finalidad que se persigue con el sistema educativo nacional, la que en esencia se traduce en fomentar la actividad productiva a través de la educación que se proporciona a los individuos. Para lograrlo es necesario que las instituciones públicas y privadas desempeñen su labor educativa con mayor eficiencia y calidad.

Cabe mencionar que según el artículo 39 de la misma ley, en el sistema educativo nacional queda comprendida la educación inicial, la educación especial y la destinada para adultos. En relación con esto hay que entender que la educación inicial está destinada básicamente a los menores de 4 años y tiene como propósito favorecer su desarrollo físico, cognoscitivo, afectivo y social, incluyendo orientación a padres de familia o

tutores. La educación especial está destinada a individuos con discapacidades transitorias o definitivas, así como a aquellos con actitudes sobresalientes, procurando atender a los educandos de manera adecuada a sus propias condiciones, incluyendo también orientación a los padres o tutores. La educación para adultos se destina a individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica y comprende, entre otras, la alfabetización, la educación primaria y la secundaria, así como la formación para el trabajo.

El Sistema Educativo Nacional en nuestro medio comprende los niveles: básico, relativo a la educación preescolar, primaria y secundaria; el medio superior que comprende el bachillerato y equivalente; y superior integrado con licenciaturas y estudios de posgrado.

De manera general se considera que un sistema educativo puede ser evaluado, para lo cual básicamente se siguen tres criterios, que son: 1) la atención a la demanda y su grado de eficiencia interna; 2) la eficiencia en la utilización de los recursos, y 3) el grado de eficiencia externa. El primero de estos criterios se refiere a la cobertura que se alcanza con el sistema educativo, comprendiendo: "a) el grado en que los servicios de educación alcanzan a toda la población que, por su edad o por su situación constituye la demanda potencial de esos servicios; b) el grado en que los alumnos inscritos aprueban sus estudios y pasan al siguiente curso (transición grado

a grado), y c) la proporción en que los alumnos inscritos en el primer grado terminan su instrucción en el último grado del ciclo correspondiente (eficiencia terminal)."¹³

El segundo criterio relativo a la eficiencia en la utilización de recursos, se refiere a la relación existente entre el tipo de educación que se pretende impartir y los recursos asociados. El tercer criterio, de la eficiencia externa, se enfoca a la capacidad con la que egresa el alumno, que ha terminado algún grado o ciclo para enfrentar su responsabilidad productiva, social y política, por lo que este criterio estima el contenido y calidad de la enseñanza, con relación al tipo de educación que se desea impartir, de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar mediante el sistema educativo.

Es necesario puntualizar que una evaluación integral del sistema educativo habrá de tomar en consideración las condiciones económicas, políticas y culturales de la sociedad, para tener una apreciación más completa del mismo y determinar los resultados que se vayan obteniendo en función a dichas condiciones.

Consideramos que una evaluación de nuestro actual sistema educativo nacional es muy difícil de precisar debido a que todavía se

¹³ OVALLE FERNANDEZ, Ignacio. Problemas en Materia Educativa en Necesidades Esenciales en México, Cuarta edición. Editorial Siglo XXI S.A. México. 1989. pág. 23.

encuentra en un periodo de adecuación y transformación, sin embargo, dentro de los presupuestos de ese sistema podemos encontrar bases para mayores avances que permitan elevar la calidad de la educación, por ejemplo a través del federalismo educativo y de la educación que imparten los particulares, no obstante, puede decirse que los resultados hasta ahora obtenidos siguen indicando la existencia de un rezago y déficit educativo, por lo que se requieren algunas modificaciones que tiendan al perfeccionamiento de nuestro sistema educativo.

4. LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA EDUCACIÓN PARTICULAR EN MÉXICO.

En términos generales se acepta que en nuestro país existen varios problemas vinculados con la educación, tanto pública como privada, por ejemplo, el maestro Agustín Martínez Méndez sostiene que "nuestro país vive una auténtica devaluación educativa, agravada por la politización de los estudiantes normalistas, de preparatoria y facultad, por la burocratización de la ciencia e irresponsabilidad intelectual que se manifiesta en un rezago de conocimientos, en una escasa calidad académica, en una ideología exenta de valores fundamentales y en un sistema de vida lleno de contradicciones."¹⁴

¹⁴ MARTINEZ MENDEZ, Agustín. Importancia de la Educación Particular en el Desarrollo Futuro del País. VI Convención Nacional de Escuelas Particulares. México. 1983. pág. 2.

Son varios los factores que pueden señalarse como causantes de la problemática educativa que enfrentamos, sin embargo, podemos precisar dos de ellos. El primero se refiere a la crisis económica por la que atraviesa el país, misma que origina varias consecuencias graves que repercuten en la educación, por ejemplo, el desempleo, el hambre y la pobreza motivan que algunos grupos humanos en lugar de dedicarse a la educación se involucren en actividades de subempleo que les permita cubrir sus necesidades más apremiantes.

No cabe duda que la pobreza, la desnutrición, los problemas de salud, la escasa posibilidad que la familia ofrece para un propicio aprendizaje, son algunos condicionantes que obstaculizan el acceso, la permanencia y el aprovechamiento escolar. En consecuencia, el factor económico es muy importante para que pueda lograrse el objetivo de educar a la población.

Hay que tomar en cuenta que el presupuesto que se destina a la tarea educativa no es suficiente para cumplir los objetivos y las metas que el Gobierno Federal se propone. Esa falta de recursos se proyecta en dos aspectos: por un lado no contar con un mobiliario y equipo necesario para realizar su labor, por otro lado, la falta de presupuesto impide que se fomente la profesionalización del magisterio, toda vez que esto implicaría

gastos para actualización permanente y mayores salarios que eleven la condición de vida de los docentes.

A partir del presente sexenio la crisis económica se ha agudizado en todos los niveles y aspectos, por ejemplo, la deuda externa ha seguido creciendo, el producto interno bruto ha descendido considerablemente, existe inflación y devaluación, originando todo esto inestabilidad económica que repercute en la materia educativa. Por lo tanto, es muy difícil que puedan lograrse avances reales en la educación si no se cuenta con los recursos suficientes para ello.

En relación con la situación educativa que prevalece en nuestro tiempo, recientemente se celebró un Congreso Nacional en donde se marcó lo siguiente: "Actualmente se habla de la educación más como un problema que como un logro. Esto no siempre fue así. Todavía en los años setenta, se hablaba de que entre las grandes realizaciones del México posrevolucionario se encontraba el sistema educativo nacional. Veinte años después es ya un lugar común, en los discursos de las más altas autoridades políticas y educativas del país y en la llamada *opinión pública*, referirse al deterioro de la educación. ¿Cómo se explica ese viraje? ¿Acaso realmente los maestros dejaron de enseñar y los niños dejaron de aprender?

Por supuesto que no. Pero pronto todos parecemos estar insatisfechos con lo que la escuela enseña." ¹⁵

Es necesario que por una parte el Estado procure destinar un mayor presupuesto a la educación pública, y por otro lado que los particulares inviertan más en la educación privada, pero esto por sí sólo no es suficiente ya que se requiere un mejoramiento en las condiciones económicas de la población, lo que implica elevar el sistema social de nuestro país, pues como lo hemos dicho, el sistema educativo forma parte del sistema social y si éste mejora aquél también experimentará los beneficios correspondientes en su área.

El segundo problema importante al que haremos referencia es la desigualdad educativa. Por esto, es necesario aceptar el hecho de que nuestro sistema educativo creció en forma desigual, es decir, los beneficios se dan más en las zonas desarrolladas que en las menos desarrolladas; de las zonas más pobladas a las menos pobladas. De esta forma la escuela llegó más tarde a los lugares más pobres, menos desarrollados y más dispersos, influyendo de manera negativa en el aprovechamiento escolar.

Para ejemplificar mejor la desigualdad educativa consideraremos algunos datos que proporciona Silvia Schmelkes ¹⁶, quien dice que la

¹⁵ SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION. Memoria del CN: Logros y Objetivos de la Educación en los Albores del Nuevo Milenio, México. 1994. pág. 1.

escolaridad promedio alcanzada por la población mayor de 15 años es de 8.1 % en el país, sin embargo existen muchas entidades federativas que están muy lejos de alcanzarla, tal es el caso de Oaxaca que tiene un porcentaje de analfabetismo residual del 18 % y Guerrero del 17 %.

En el D.F. sólo el 3 % de las escuelas son incompletas, pero en Chiapas el 43 se encuentra en esta condición. Todo lo anterior, referido al orden cuantitativo, nos obliga a pensar que en dicho orden se dan los mismos resultados, por lo que es necesario, primero abatir el fenómeno de la desigualdad educativa, lo que redundará en una mejor calidad en la educación; así como ampliar la cobertura de la educación básica.

Para resolver en parte este problema, en la Ley General de Educación se establece todo un capítulo relativo a la equidad en la educación, para tal efecto, las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio del derecho a la educación, así como una mayor equidad educativa, procurando la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.

¹⁶ SCHMELKES, Sílvia. Problemas y Retos de la Educación Básica en México, en Cambio Estructural y Modernización Educativa. Publicación de la UA.M. México. 1991. pág. 150.

Los dos problemas antes tratados son persistentes, sin embargo, se dan otros que vienen a dañar los procesos educativos, por ejemplo, la disminución en la capacidad de la cobertura de la educación primaria, lo que refleja menores oportunidades de ingreso a la educación básica, provocando un desequilibrio entre la oferta y la demanda educativa.

Para el Dr. Mariano Palacios Alcocer existen algunos problemas fundamentales que se presentan y que impiden cumplir con el derecho constitucional a la educación. El problema más grave es "la calidad de la educación que imparte el sistema oficial, esto es, la enorme brecha que tiende a incrementarse con la educación privada, sin que se tomen las medidas suficientes para reducirlas. Situación que provocaría que se formen dos peligrosas vertientes: la primera, de los capacitados, egresados de la educación privada, destinados a asumir puestos de liderazgo en la sociedad y a mantener su posición de privilegio. La segunda, el grupo de los deficientemente capacitados, egresados de la educación oficial, con graves problemas económicos y sociales, que se traduce en un difícil pero no imposible acceso a puestos de liderazgo social. De prevalecer estas condiciones que presenta hoy en día la educación, complicarán el desarrollo social, la modernización del país y su inserción en la internacionalización económica." ¹⁷

¹⁷ PALACIOS ALCOCER, Mariano. El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1995. pág. 170.

Ahora bien, no sólo la educación oficial tiene sus problemas sino que la educación privada enfrenta los suyos propios, derivados de su naturaleza, es decir, del hecho de ser una educación que imparten los particulares y que está condicionada a las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial que conceda el Estado. Esto significa que la educación privada tiene que sujetarse a las condiciones y requisitos que el Estado le impone, limitando muchas veces la actuación de los particulares para la impartición de educación .

Estimamos que uno de los problemas más graves que enfrenta la educación privada tiene que ver con la llamada libertad de enseñanza, que no es otra cosa sino la facultad de realizar actividades tendientes a cumplir con el proceso de enseñanza-aprendizaje. Es decir, la libertad de enseñanza es un derecho de los particulares para poder impartir educación.

Algunos autores consideran que la libertad de enseñanza implica varios aspectos fundamentales, por ejemplo, Ortiz Díaz señala los siguientes:

- a) "la de escoger modelo o tipo de educación, y el derecho a elegir el centro que se prefiera;
- b) el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa o moral que deseen;

c) la de fundar centros docentes a todos los niveles incluido el universitario y el derecho a que tales centros sean reconocidos como prestadores de un servicio de interés social, siempre que reúnan las condiciones objetivas fijadas por la Ley;

d) el derecho de dirigirlos, gestionarlos y seleccionar sus respectivos profesores;

e) la libertad y el derecho de establecer un Ideario y Proyecto educativo para el centro;

f) el derecho de los profesores, padres y en su caso alumnos a participar en la gestión de los centros;

g) la libertad de cátedra respetando el Ideario del Centro si lo hubiere y en todo caso la conciencia y dignidad de los alumnos;

h) el derecho de las familias a percibir las pertinentes ayudas económicas de los poderes públicos para la educación de sus hijos o en su caso el derecho a la gratuita, para que la libertad de elegir centro resulte efectiva y no meramente formal." ¹⁰

Por nuestra parte consideramos que en los anteriores aspectos se mezclan derechos que son más propios para recibir educación, con los derechos para impartirla, que son los que integran la libertad de enseñanza. Esta libertad recibe diferentes tratamientos según el orden jurídico de cada país. Entre nosotros se critica lo concerniente a dicha libertad a tal grado

¹⁰ Citado por EMBID IRUJO, Antonio, Las Libertades en la Enseñanza, Editorial Tecnos S.A. España, 1983, págs. 227 y 228.

que algunos piensan que no existe en nuestro país, mientras que otros consideran que subsiste con algunas limitaciones.

Sin entrar a la polémica relativa a la libertad de enseñanza, ya que en el capítulo siguiente analizaremos sus antecedentes históricos en México, diremos por lo pronto que la educación privada presenta alguna problemática de naturaleza jurídica, que tiene que ver precisamente con dicha libertad, debido a que se condiciona mucho a los particulares en su facultad de impartir educación, sobre todo imponiendo varios requisitos y condiciones para obtener y conservar las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios, lo que también estudiaremos con mayor detalle en capítulo posterior por ser de suma importancia para efectos en nuestra investigación. Lo que si queremos dejar asentado desde ahora es que la educación privada en México enfrenta una problemática jurídica derivada de nuestra propia legislación, lo que nos parece una incongruencia, toda vez que la Ley debe ser un medio para buscar soluciones a los diferentes problemas que se presentan y no una causa de los mismos.

Por lo anterior, en su oportunidad iremos estudiando el marco jurídico aplicable a la educación que imparten los particulares, enfatizando el ámbito constitucional, ya que es la base para todo nuestro orden jurídico. Con esto lo más que queremos es destacar los aciertos y errores que puede haber en la legislación relativa a la educación privada, para estar en aptitud de hacer

la propuestas que fueren pertinentes para resolver la problemática jurídica de la educación particular en México.

Estamos convencidos de que si se resuelven los problemas jurídicos que atentan contra la educación privada, especialmente en lo que concierne a la libertad de enseñanza, podrá lograrse un avance significativo en materia educativa y con ello el progreso en nuestro país.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA EN MEXICO

1. LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

En el presente capítulo consideraremos los antecedentes de la libertad de enseñanza en nuestro país, por lo que partiremos desde que México comenzaba su independencia, refiriéndonos básicamente a las disposiciones contenidas en nuestras Constituciones, sin dejar de mencionar, cuando sea necesario, algunas normas o proyectos que sin estar en la Ley Fundamental de nuestra nación son de importancia para nuestro tema.

En cuanto a la Constitución de Cádiz, promulgada el 19 de marzo de 1812, sólo cabe decir que en la misma se pretendió planificar la educación pública, pero en ningún momento se reconoció la libertad de enseñanza. Por otro lado, la Constitución de Apatzingán, conocida también como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado el 22 de octubre de 1814, estableció en su capítulo V algunos derechos y libertades a favor de los ciudadanos, de donde cabe destacar los artículos 37, 38 y 39,

los cuales están relacionados con nuestro tema ya que disponen lo siguiente:

"Art. 37.- A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública.

Art. 38.- Ningún género de cultura, industria o comercio puede ser prohibido a los ciudadanos, excepto los que forman la subsistencia pública.

Art. 39.- La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder." ¹⁹

De los anteriores preceptos se deducen las libertades para recibir e impartir educación. El artículo 39 es especialmente significativo al disponer que la instrucción es necesaria para todos los ciudadanos, con lo cual se reconoce su importancia, por ello debía ser favorecida por "la sociedad con todo su poder". Debemos aclarar que en la Constitución de Apatzingán cuando se habla de "sociedad" se hace referencia al órgano estatal el cual tiene el poder, en este caso, para favorecer la educación.

Estimamos oportuno hacer una breve mención a un reglamento expedido en España, el cual aún cuando no tuvo aplicación en nuestro territorio probablemente influyó en una reforma liberal que mencionaremos después, en donde se empieza a consignar la libertad de enseñanza, misma que aparece mencionada por primera vez en España en el *Reglamento*

¹⁹ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1979. Novena edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1980. pág. 35.

General de Instrucción Pública, para la Metrópoli y sus Dominios, de junio 29 de 1821, por medio del cual se declaró la enseñanza privada absolutamente libre y se interpretó la libertad de enseñanza de modo muy amplio, por ejemplo, los maestros particulares no estaban sujetos a ningún exámen, no se requería permiso alguno para abrir una escuela, ni había reglamentación de estudios, textos o asignaturas. El art. 4º del reglamento decía: "... la enseñanza privada, la cual quedará absolutamente libre, sin ejercer sobre ella el gobierno otra autoridad que la necesaria para hacer observar las reglas de buena policía establecidas en otras profesiones igualmente libres..."²⁰

Como puede apreciarse, se le dio bastante libertad a la enseñanza privada mediante el reglamento aludido, a tal grado que el gobierno no ejercía su autoridad para limitar a los particulares dedicados a la impartición de educación, sólo actuaba como vigilante para que se cumplieran reglas tendientes a guardar el orden. Consideramos que esto era acertado pues favorecía la educación bajo un ambiente de verdadera libertad de enseñanza.

Desafortunadamente ese cuerpo legal no tuvo trascendencia en nuestro medio, sin embargo es probable que haya sido tomado en cuenta en

²⁰ Cit. por MENESES MORALES, Ernesto. *Tendencias Educativas Oficiales en México. 1821-1911*. Editorial Porrúa S.A. México. 1983. pág. 106.

el año de 1833 en el cual hubo una importante reforma en materia educativa promovida por Valentín Gómez Farías, como veremos más adelante.

Por su parte, la Constitución Federal de 1824 tampoco contuvo disposiciones que vislumbrarán por lo menos la libertad en materia de enseñanza, ya que se dedicó más bien a precisar lo concerniente a la forma de gobierno y división de poderes.

No obstante lo anterior, puede decirse que desde 1822 empezó a implantarse un sistema educativo en nuestro país, el cual se fortaleció en 1824 y en los años siguientes, especialmente a través de las aportaciones de los ingleses Bell y Lancaster, quienes difundieron "la enseñanza mutua", la cual fue definida por Bell como "el método por el cual una escuela entera puede instruirse a sí misma bajo la vigilancia de un solo maestro."²¹

Ese sistema de enseñanza fue recibido en nuestro país con mucho agrado, sobre todo porque respondía a nuestras necesidades en donde había una insuficiencia de maestros ante un gran número de personas que requerían educación. Fue Lancaster quien tuvo más éxito y reconocimiento en nuestro medio, de tal manera que aún después de su muerte ocurrida en 1838, sus ideas se propagaron dando lugar a toda una organización de *Escuelas Normales Lancasterianas*, que tanto contribuyeron a la educación

²¹ Cit. por AGUIRRE SANTOSCOY, Ramiro. Historia Sociológica de la Educación, Publicación de la Secretaría de Educación Pública. México. 1983. pág. 121.

de nuestro pueblo fomentando el número de maestros, pues según el sistema de enseñanza mutua, al mismo tiempo que se impartía la instrucción se preparaban a los alumnos más sobresalientes para servir a su vez de profesores.

La Compañía Lancasteriana fue disuelta en 1890 debido a que el Estado promovió, unas décadas antes, algunas escuelas que fueron mejorando con las tendencias y pensamientos aportados por personajes verdaderamente preocupados por la educación del pueblo mexicano.

Cuando Gómez Farías asume el Poder Ejecutivo durante la ausencia de Santa Anna, en 1833, una de sus primeras acciones que realiza en pleno ejercicio de las decisiones gubernamentales fue dictar algunos decretos que dieron mucho impulso a la libertad de enseñanza. Esto es así en virtud de que Gómez Farías estaba en favor de un sistema educativo en donde se promoviera la instrucción popular.

Un contemporáneo de Gómez Farías fue Don José María Luis Mora, quien se caracterizó por ser un liberal con profundo interés en materia educativa. El Dr. Mora fue historiador, sociólogo, teólogo y filósofo, pero ante todo fue un educador que tanto contribuyó con su pensamiento y con sus obras. Se le considera el precursor del positivismo y el inspirador de las

leyes de desamortización de los bienes del clero, la secularización de los servicios que éste proporcionaba y la creación del registro civil.

El pensamiento educativo del Dr. Mora puede apreciarse en las siguientes palabras: "el elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo, es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas, sin las cuales no puede haber gobierno popular. Si la educación es el monopolio de ciertas clases y de un número más o menos reducido de familias, no hay que esperar ni pensar en sistema representativo, menos republicano y todavía menos popular."²²

Como puede notarse tenía una tendencia progresista sustentada en la base elemental de la educación, sin la cual no puede haber prosperidad en la nación, ni gobierno popular, ni tampoco plenas libertades que garanticen el desarrollo integral de los individuos. Sin lugar a dudas, el Dr. Mora ocupa un lugar importante en la historia de la educación de nuestro país por la claridad de pensamiento y por las acciones que efectuó para resaltar la trascendencia de la materia educativa.

Seguramente, el Dr. Mora influyó en las decisiones adoptadas por Gómez Farías para promover la reforma liberal de 1833. Al respecto, Ernesto Meneses Morales comenta que las disposiciones dictadas por

²² Cit. por AGUIRRE SANTOSCOY, Ramiro. op. cit. pág. 126.

Gómez Farías se conocieron como "Reforma de 1833", comprendiendo varios decretos y un reglamento por los cuales se pretendía básicamente el arreglo de la instrucción pública en el Distrito Federal. Agrega que en octubre de 1833 se expidió una ley que formaba parte de esa "reforma", destacando los siguientes artículos: "Art. 24º.- Fuera de ellos (los establecimientos públicos) la enseñanza de todas las clases de arte y ciencias es libre en el Distrito y Territorios. Art. 25º.- En uso de esta libertad puede toda persona a quien las leyes no se lo prohíben abrir una escuela pública del ramo que quisiese, dando aviso precisamente a la autoridad local, y sujetándose en la enseñanza de doctrina, en los puntos de policía y en el orden moral de la educación a los reglamentos generales que se dieran sobre la materia."²³

Es evidente que con las disposiciones anteriores se establece un antecedente importante respecto a la libertad de enseñanza, que fue ampliada con otras normas que tendían a suprimir los estorbos gremiales para que se practicara un libre ejercicio de la profesión de los maestros, además de permitir a éstos una libertad en el régimen interno de sus escuelas, para lo cual se procuró desterrar el monopolio estatal del gobierno como único dispensador de la enseñanza. Para tal efecto se suprimió la Universidad de México, creándose una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación. En cumplimiento a

²³ MENESES MORALES, Ernesto. *op. cit.* pág. 103.

esto se ordenó el establecimiento de una escuela normal y de enseñanza primaria.

En relación con esto, el Dr. Ignacio Burgoa dice lo siguiente: "Respecto a esta reforma educativa, Don Valentín Gómez Farías, en el informe que rindió al Congreso el 31 de diciembre de 1833, afirmaba: 'Con la autorización concedida al gobierno para la reforma fundamental de la instrucción pública, se ha dado a este objeto de primera importancia el impulso que demandan las exigencias y luces de nuestro siglo. Los establecimientos de enseñanza están ya abiertos, y puesto en ejecución el plan de la Dirección General encaminado más bien a generalizar entre el pueblo los conocimientos que necesite, según las diversas profesiones y oficios a que se dedique, que ha ostentar un vano aparato de ilustración, incompatible con el estado de la sociedad naciente'." ²⁴

Cabe destacar que la Dirección General de Instrucción Pública tuvo mucha importancia y mediante ella se pretendió dar un impulso decisivo a la libertad de enseñanza, toda vez que constituía el instrumento adecuado para combatir el monopolio educativo que se ejercía en aquella época por medio de grupos eclesiásticos.

²⁴ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa. S.A. México. 1983. pág. 429.

Efectivamente, es necesario entender que durante las primeras décadas del México independiente la Iglesia ejerció un dominio político y económico, que comprendió también el aspecto educativo, razón por la cual la educación estuvo en manos de la Iglesia.

Al respecto, Martha Robles dice que: "A partir de 1833, la coordinación y distribución del servicio escolar, se llevaría a cabo a través de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. Esta decisión incluía todos los sectores de enseñanza. Desde la primaria, los estudiantes mexicanos recibirían instrucción cívica y política. La nueva orientación pedagógica se sujetaría a los cambios establecidos por el gobierno. La educación, que hasta antes del período de reforma era privativa de una pequeña minoría estaría en consecuencia con las ideas sociales de la Constitución. Los monopolios eclesiásticos deberían abrir las puertas de sus instituciones educativas al servicio público con un afán renovador de los contenidos académicos."²⁵

Sin lugar a dudas, la reforma que se comenta es una de las más significativas en materia de educación ya que sienta las bases del principio esencial para nuestra integración nacional, basado en una libertad de enseñanza que es el sustento de un sistema que pretende la superación de la población.

²⁵ ROBLES, Martha. op. cit. págs. 40 y 41.

Algunos autores, entre ellos Fernando Solana, resumen los aspectos más importantes de esta reforma en los siguientes términos:

1. Se determinó la creación de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales.

2. Se estatuyó que la enseñanza sería libre, pero que debía respetar las disposiciones y reglamentos que a efecto diera a conocer el gobierno nacional.

3. Se sustrajo la enseñanza de las manos del clero, como recurso para encontrar una sólida información ciudadana y para fundamentar la educación de los mexicanos en los conocimientos científicos más avanzados.

4. Se fomentó la instrucción elemental para hombres y mujeres y para niños y adultos.

5. Se promulgó la fundación de escuelas normales con el propósito de preparar un profesorado consciente de su función social y debidamente capacitado para instruir a nuestros niños.”²⁶

De los anteriores aspectos resaltamos el segundo por referirse a la libertad de enseñanza, considerando que al destruirse el monopolio eclesíástico, elevaría el nivel educativo.

²⁶ SOLANA, Fernando, et. al. Historia de la Educación Pública en México. Primera reimpresión. Editorial Fondo de Cultura Económica S.A. México. 1982, págs. 20 y 21.

Desafortunadamente cuando Santa Anna vuelve a asumir la presidencia, se suprimió el sistema educativo que había implantado Gómez Farías, y con las Leyes Constitucionales de 1836 se dan las bases para la educación a partir del régimen centralista que se estableció mediante esas Leyes.

Concretamente fueron Siete Leyes Constitucionales, mismas que cada una se refería a diferentes aspectos. Para nuestro tema conviene mencionar la Primera que de manera general trataba los derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Aún cuando dentro de sus normas no especifica nada respecto a la materia educativa, de su contenido se puede deducir que existía el derecho a recibir y proporcionar educación, por ejemplo, el artículo 4º de esa Primera Ley disponía que los mexicanos gozarían de todos los derechos civiles, además de otros que específicamente se señalaban en los artículos 2º y 8º entre los cuales estaban los de poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas y el de votar por todos los cargos de elección popular directa.

En la Ley Tercera que trataba del Poder Legislativo, el artículo 26 señalaba que correspondía la iniciativa de leyes a las juntas departamentales cuando aquellas fueran relativas a educación pública, entre otras materias. Esto fue corroborado por la Sexta Ley que regulaba la

división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Dentro de esa división estaban las juntas departamentales a las cuales, de conformidad con el artículo 14 de dicha Ley, les correspondía:

"I.- Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales...

III.- Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas completamente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten...

V.- Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública..."²⁷

Como puede apreciarse no había una total "centralización" de la materia educativa, a pesar de que las Siete Leyes establecían un régimen centralista, habida cuenta que las juntas departamentales tenían facultad no sólo para iniciar leyes sobre educación pública, sino también para establecer algunas escuelas y dictar disposiciones para mejorar los establecimientos de instrucción pública lo cual nos parece acertado ya que esas juntas conocían realmente las necesidades de cada lugar.

Con las Siete Leyes Constitucionales no se reglamenta propiamente la libertad de enseñanza, aunque al parecer ésta pudiera quedar

²⁷ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 241.

comprendida entre los derechos de los mexicanos y bajo las disposiciones que al efecto dictaran las juntas departamentales, pero en esencia no se daba plenamente una libertad de enseñanza, antes bien el sistema centralista establecido mediante las Leyes Constitucionales vino a suprimir la reforma liberal de 1833, que sí proclamó una libertad de enseñanza en beneficio de los mexicanos.

En los años posteriores a las Siete Leyes Constitucionales de 1836 se siguió dando el conflicto entre liberales y conservadores. Cuando estos últimos ganaban se mantenía el centralismo con su tendencia de no reconocimiento de la libertad de enseñanza, en cambio cuando los liberales prevalecían se daba cabida a un régimen federal dentro del cual era más fácil que se estableciera la enseñanza libre con una mayor oportunidad para dar y recibir educación.

2. BASES ORGANICAS DE 1843.

Durante la dictadura de Santa Anna de 1841 a 1854 imperó una inestabilidad política, social y económica en nuestro país, debido a diversas causas tanto externas como internas. Dentro de las primeras hay que mencionar la guerra de Texas que originó varios gastos y trastornos; después una de las agresiones consternó a nuestro país, nos referimos a la invasión francesa que causó pérdidas humanas y materiales considerables.

Como causas internas podemos mencionar la guerra civil en donde centralistas y federalistas pugnaban por sus propios ideales, levantándose en contra del gobierno en el poder; otro conflicto interno fue la separación momentánea de Yucatán, pues ante las agresiones de Santa Anna, la legislatura de esa entidad elaboró su propia Carta Política.

También cabe mencionar que dentro de los propios centralistas empezaron a surgir divisiones, por ejemplo, "el 23 de diciembre de 42 el presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante. Varios de los nombrados no aceptaron, entre ellos Bernardo Couto, José Joaquín Pesado, Melchor Múzquiz, Juan Rodríguez Puebla y el obispo de Michoacán D. Juan Cayetano Gómez de Portugal, quien desde 24 se había manifestado federalista."²⁸ Así, en un ambiente conflictivo se elaboraron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, sancionadas por Santa Anna el 12 de junio de 1843.

En este contexto la situación del sistema educativo se vió afectada seriamente, sobre todo por que con la tendencia conservadora se enfatiza el centralismo que de alguna manera atentaba contra la libertad de enseñanza.

²⁸ TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 403.

El 26 de octubre de 1842, Santa Anna confió la instrucción primaria, mediante un decreto, a la Compañía Lancasteriana de México, fundada por el inglés Lancaster ya mencionado. Dicha compañía seguía un método que consistía en dividir a los alumnos en pequeños grupos de diez, y cada grupo recibía la instrucción de un *monitor* que era el alumno más avanzado y de mayor edad previamente preparado por el director del plantel.

Con este antecedente se llega al año de 1843 en el que se expidió las Bases Orgánicas de la República Mexicana, que se caracterizaron por un antidemocratismo toda vez que al darse bajo el régimen de Santa Anna esas Bases adoptaron el sistema centralista e inclusive imprimiendo un sentido aristocrático reflejado en varias de sus disposiciones.

Naturalmente, los congresistas que aprobaron las Bases Orgánicas fueron básicamente conservadores, no obstante hubo quienes procuraron balancear al centralismo que se establecía en la Ley Fundamental. Al respecto, Daniel Moreno comenta lo siguiente: "Casi todo el proyecto (de las Bases Orgánicas) fue aprobado por unanimidad, salvo lo relativo al veto, reforma de la Constitución y facultades extraordinarias. D. José Fernando Ramírez, a pesar de su conservatismo, renunció porque no se aceptaron sus proposiciones de moderar el centralismo."²⁰

²⁰ MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax - México S.A. México. 1972. pág. 145.

Al sustentar las Bases Orgánicas un centralismo pronunciado, esto repercute afectando la materia educativa ya que permite que se vuelva a monopolizar la educación, quedando nuevamente en poder de la Iglesia. Obviamente la libertad de enseñanza quedó afectada, no obstante que en dichas Bases se consagraron algunos derechos a favor de los mexicanos.

En efecto, el título II contenía, entre otros, el artículo 9 que señalaba los derechos de los habitantes de la República, uno de ellos era el que nadie podía ser molestado por sus opiniones, teniendo derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. Aunque esto no menciona expresamente a la educación puede pensarse que dentro de su amplitud la incluye.

Algo muy semejante sucede con el derecho que se consignaba en la fracción XIII del precepto antes mencionado, que establecía como derecho lo siguiente: "La propiedad es inviolable, sea que pertenezca a particulares o a corporaciones, y ninguno puede ser privado ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de la que le corresponda según las leyes, ya consista en cosas, acciones o derechos, o en el ejercicio de una profesión o industria que le hubiere garantizado la ley. Cuando algún objeto de utilidad pública exigiere su ocupación, se hará ésta, previa la competente indemnización, en el modo que disponga la ley." ³⁰

³⁰ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 408.

La norma anterior podía ser aplicada a la materia educativa, la que requería para su cumplimiento de propiedades y de ejercicio profesional, que bien podía estar a cargo de particulares, sin embargo, el Estado estableció los lineamientos de la educación oficial impidiendo la enseñanza libre en nuestro país, y aún cuando permitió que algunos particulares se dedicaran a la enseñanza esto se hizo mediante acuerdos celebrados principalmente con agrupaciones religiosas.

No obstante lo anterior, debe aclararse que la actitud del gobierno de aquella época no fue del todo cerrada en materia educativa, ya que se procuró fomentar la enseñanza pública, según se puede apreciar en el contenido de las mismas Bases Orgánicas, cuyo artículo 134, al señalar las facultades de las Asambleas departamentales, establecía entre otras las siguientes:

“...IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública...”

VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimiento literarios, y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados...”³¹

No fue mucha la vigencia de las Bases Orgánicas ya que en 1847 surge el Acta de Reformas mediante la cual se propone el restablecimiento

³¹ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 426.

de la Constitución de 1824, misma que era de carácter federal. Sin embargo, esto no significó un avance considerable en cuanto a la libertad de enseñanza ya que aquella Constitución no la proclamaba. De cualquier manera el establecimiento del sistema federal contribuía un poco más al desarrollo de la educación.

Desafortunadamente los conflictos entre conservadores y liberales continuaron impidiendo el perfeccionamiento de las instituciones políticas, económicas y sociales del país. Por lo mismo no se pudo contar con leyes adecuadas sobre las diferentes materias, entre ellas, la educativa. Así, no encontramos leyes que reglamentaran de manera concreta la libertad de enseñanza.

Lo anterior no significa que la materia educativa quedó del todo rezagada, ya que a pesar de los conflictos internos que imperaban en nuestro territorio nacional se logró ir ampliando los servicios de educación pública que estaban a cargo del Estado. Conviene mencionar que a partir del año de 1847 el sistema educativo dependió de la Secretaría de Relaciones.

Con lo expuesto podemos afirmar que las primeras Constituciones del México independiente no consagraron expresamente la libertad de

enseñanza. Afortunadamente, la Constitución de 1857 terminó con esa tendencia como lo veremos a continuación.

3. CONSTITUCION POLITICA DE 1857.

Cuando Ignacio Comonfort asumió la presidencia con carácter de sustituto en 1855, estableció un gobierno por el cual se efectuó la transición del régimen aconstitucional para dar lugar al sistema federal consolidado con bases firmes que garantizaban más la democracia en nuestro país.

Fue el propio Comonfort quien mediante decreto modificó la convocatoria para el Congreso Constituyente, la cual originalmente había sido expedida por Don Juan Alvarez el 16 de octubre de 1855, según la misma el Congreso se reuniría el Dolores Hidalgo el 14 de febrero de 1856, pero con la modificación de Comonfort el Congreso Constituyente se reunió en la ciudad de México el 17 de febrero del mismo año.

La Comisión de Constitución debía componerse de siete propietarios y dos suplentes. Una vez integrada predominaban los moderados y su labor encomendada fue la elaboración del dictamen. Al respecto, el maestro Felipe Tena Ramírez señala lo siguiente: "El dictamen, que comprendía la parte expositiva y el proyecto de Constitución, fue firmado por cinco comisionados propietarios y dos suplentes: Arriaga, Yáñez, Guzmán,

Escudero y Echánove, Castillo Velasco, Cortés Esparza y Mata. De ellos, Escudero lo suscribió 'a reserva de votar contra diversos puntos capitales'. Olvera presentó un voto particular. No lo firmaron ni expresaron nada al respecto, Ocampo, Romero Díaz y Cardoso. El presidente de la comisión formuló a su vez un voto *particular*, del que conoció la asamblea en su sesión del 23 de junio. El 4 de julio comenzó la discusión del dictamen en lo general y el 8 se declaró suficientemente discutido por 93 votos contra 5. Al día siguiente se inició la discusión de los artículos en particular."³²

En materia educativa fue importante la labor realizada por Ignacio Comonfort, ya que antes de la Constitución de 1857 expidió varias disposiciones legales principalmente para regular lo concerniente a la instrucción pública. Dentro de las normas que surgieron en aquella época está el decreto de fecha 3 de abril de 1856, por el cual se determina la orientación política que se le estaba dando a la educación.

Sin embargo, lo más relevante previo a la Constitución de 1857, fue el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido por Comonfort en mayo de 1856, del cual son dignos de mencionarse los artículos 38 y 39, que textualmente disponían lo siguiente:

***Art. 38.-** Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

³² TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 596.

Art. 39.- La enseñanza privada es libre; el poder público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral. Más para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán, los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes.”³³

Los anteriores preceptos revelan la libertad de enseñanza que ya se proyectaba en el gobierno de Ignacio Comonfort, quien se caracterizó por ser un liberal moderado y prudente, lo que se nota claramente desde la designación de su gabinete ya que nombró a liberales moderados respetables como Don Luis de la Rosa, Don José María la Fragua y Don Manuel Payno. El pensamiento ideológico de Comonfort reposaba en su espíritu conciliatorio y se guiaba por su gran sentido de organización, lo que se manifestó en la materia educativa la cual no evadió, antes bien la trata, aunque sea brevemente, como se ve en los artículos antes transcritos.

Como ya dijimos, Comonfort convoca al Congreso Constituyente para que en 1856 estuviera discutiendo el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, mismo que en su artículo 18 establecía la libertad de enseñanza. Esta disposición fue consagrada en el artículo 3º de la Constitución de 1857. Antes de considerar su contenido y hacer algunos comentarios al respecto, estimamos pertinente referirnos al debate que

³³ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 504.

surgió en el Congreso Constituyente en torno a la libertad de enseñanza, ya que esto tiene singular trascendencia para nuestro tema.

Uno de los principales defensores de la libertad de enseñanza fue Manuel Fernando Soto, quien en la sesión del 11 de agosto de 1856 indicó que: "1) la libertad de enseñanza protege la inteligencia, y viene a ser la garantía del desarrollo de tan preciado don; 2) escuda también a los autodidactas, dándoles oportunidad de presentar exámenes a título de suficiencia. Favorece a los estudiantes deseosos de ahorrar tiempo durante su preparación o a aquéllos impedidos por enfermedad a seguir el paso normal de la mayoría de sus compañeros, y les evita así el desaliento y la apatía por pérdida de tiempo; 3) define, asimismo, los derechos de los padres de familia en cuanto custodios de los hijos. La libertad de enseñanza es consecuencia de la libertad civil. El padre de familia no debe, por ser libre, subordinar sus derechos a los del Estado, ni aun bajo el pretexto de vigilar la moral; 4) la civilización de los pueblos evoluciona con la libertad de enseñanza. En efecto, aquélla es imposible sin el desarrollo de la inteligencia. Una inteligencia aherrojada es estacionaria y por tanto incapaz de progreso; 5) la libertad de enseñanza, en fin, estimula el adelanto en los colegios, pues permite innovar y así contribuir a nuevos descubrimientos."³⁴

³⁴ ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856 - 1857. El Colegio de México. México. 1957. págs. 460 a 465.

El mismo diputado Fernando Soto consideró que la libertad de enseñanza es una de las cuestiones más importantes para los pueblos, además está íntimamente ligada con el problema social, que debe ser tomado en cuenta por el legislador. También resaltó que esa especie de libertad está bien ubicada entre los derechos del hombre, ya que entraña el derecho de los padres para educar a sus hijos y el derecho de los pueblos para la civilización.

Hubo además otros congresistas que también se pronunciaron a favor de la libertad de enseñanza, por ejemplo José María Mata pugna por esa libertad, pero no la proclamaba del todo por el temor a la charlatanería. Ignacio Ramírez indicó que si todo hombre tiene derecho de hablar para emitir su pensamiento, también lo tiene para enseñar y escuchar a los que enseñan, por lo que decía que nada hay que temer de la libertad de enseñanza.

Debemos resaltar algunos datos de Ignacio Ramírez ya que fue considerado el precursor del progreso científico de México. Fue catedrático, periodista y político caracterizado por ser un demócrata que opinaba que el progreso dependía del impulso dado a la instrucción por parte de los establecimientos públicos y para todas las clases de la sociedad. "Sus ideas educativas se hayan contenidas principalmente en sus artículos titulados: *Plan de estudios (1867), Instrucción Primaria (1867), Instrucción Pública*

(1868), y la *Enseñanza Religiosa*. Su contribución como educador no consistió en la creación de ideas originales, sino en propagar y popularizar las progresistas corrientes de su época." ³⁵

Ignacio Altamirano fue el principal discípulo de Ignacio Ramírez, por lo tanto conservó el mismo pensamiento educativo que su maestro, pero enfatizó la no intervención de la autoridad en la llamada instrucción religiosa, no tanto para defender al clero sino más bien para proclamar sus ideales sobre la libertad de enseñanza, misma que debía ser un instrumento idóneo para alcanzar la prosperidad y el desarrollo del pueblo.

Debe mencionarse que por otro lado hubo también algunos congresistas que estuvieron en contra de dicha libertad, según lo comenta el Dr. Humberto Briseño Sierra, quien hace el siguiente resumen: "Blas Balcarcel señaló algunos obstáculos como la necesidad de los grados universitarios y los requisitos de cierto tiempo de estudio, lo que abría las puertas a la charlatanería y al engaño en donde podrían meterse verdaderos traficantes de la enseñanza. Ante ello proponía que se generalizara la enseñanza y que se mantuviera vigilada por el gobierno. Por su parte, Luis Velázquez estimó que la libertad de enseñanza era inútil, por lo que consideró conveniente que el Estado estableciera algunas restricciones, por ejemplo en favor de la moral. Joaquín García Granados se opuso a la

³⁵ Cit por AGUIRRE SANTOSCOY, Ramiro. op. cit. pág. 164.

libertad de enseñanza por intereses de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, ya que temía al clero porque éste podía establecer una educación religiosa que cayera en lo fanático. Por ello le pareció mejor que los que enseñan deberían ser examinados y que el gobierno interviniera en señalar los autores de los cursos y algunas restricciones más para cuidar el progreso de la ciencia. " 36

A pesar de las críticas y oposiciones prevalecieron los congresistas que estaban a favor de la libertad de enseñanza, algunos de ellos como José Antonio Gamboa consideró a la libertad plena como el medio para combatir la charlatanería y, por su parte, Guillermo Prieto estimó que "querer la libertad de enseñanza y la vigilancia del gobierno era imposible." 37

Una vez concluida la discusión se votó en favor del artículo 3º que postulaba la enseñanza libre. Fueron 59 votos a favor y 20 en contra, demostrando esto la diversidad de opiniones que surgieron en torno a la libertad de enseñanza, pero sin lugar a dudas el grupo mayoritario hizo valer sus argumentos para que se estableciera esa libertad entre los derechos humanos consagrados en la Constitución de 1857.

36 Cfr. BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Artículo Tercero Constitucional. Asociación Nacional de Escuelas Particulares en la República Mexicana, A.C. México, 1984. págs. 11 a 13.

37 *Ibidem*, pág. 18.

En efecto, siendo todavía presidente sustituto de la República Mexicana, Ignacio Comonfort promulgó la Constitución Política de la República Mexicana, de fecha 5 de febrero de 1857, la cual dedicaba la sección I, del título I, a los derechos del hombre, entre los cuales el artículo 3º establecía que: "La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir."²⁸

Como puede notarse en la Constitución de 1857 no se estableció ningún límite a la libertad de enseñanza, solo condicionó el ejercicio de algunas profesiones para que cumplieran con los requisitos que al efecto señalara la legislación secundaria.

Es importante resaltar el hecho de que la libertad de enseñanza quedó comprendida dentro de los derechos del hombre, con lo que se perfilaba a ser considerada como una garantía individual, es decir, un derecho público subjetivo al lado de otros como la libertad de trabajo, la libertad de imprenta y la libertad de expresión.

En relación con esto, el Dr. Ignacio Burgoa dice que: "Bajo la vigencia de la Constitución de 57, el artículo 3º evidentemente comprendía una verdadera garantía individual de libertad, puesto que sin restricción alguna,

²⁸ Cit. por TENA RAMIREZ, Felipe. op. cit. pág. 607.

declaraba que la enseñanza era libre, lo cual significaba que todo individuo tenía la potestad de impartir toda clase de conocimientos, sin que el Estado o sus autoridades pudieran obligarlo a adoptar determinado método e ideario educativos.”³⁹

En la propia Constitución de 1857 se disponía que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, por lo tanto, todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que otorgaba dicha Constitución. En este contexto la libertad de enseñanza representaba uno de esos derechos del hombre o garantías que exigían el respeto de las autoridades públicas.

La libertad de enseñanza consagrada en el artículo 3º de la Constitución de 1857 fue congruente con el triunfo liberal de aquella época. Sin embargo, con el orden jurídico liberal que se establecía, la situación política nuevamente es amenazada mediante los conflictos internos que continuaron en los últimos años del siglo pasado. Como es sabido surgió la guerra de reforma, de la cual se derivaron algunas leyes que tuvieron como objetivo quitar el poder político y económico que aún sustentaba la Iglesia.

Esto último fue importante ya que a pesar de haberse establecido la libertad de enseñanza, ello no impidió que la autoridad eclesiástica

³⁹ BURGOA, Ignacio, op. cit. pág. 431.

continuase dominando y monopolizando la materia educativa, aún cuando se instalaron planteles oficiales y empezaron a surgir algunas escuelas privadas durante la vigencia de la Constitución de 1857.

En el grupo de leyes que se expidieron después de la guerra de reforma están algunas relacionadas con la materia educativa, tal es el caso de la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1867, con la cual se pretendía reorganizar la educación nacional. Esta ley vino a reglamentar el artículo 3º de la Constitución de 1857, donde retoma la libertad de enseñanza y señala las profesiones que necesitan título para su ejercicio.

La ley antes referida fue expedida por el entonces presidente Benito Juárez, quien en el año de 1869 expidió una nueva ley de instrucción pública, mediante la cual se procura fomentar la enseñanza pública, misma que prácticamente no había sido reconocida por la Constitución de 1857.

A este respecto, el Dr. Felipe Tena Ramírez al tratar lo concerniente a la instrucción pública, dice que: "La Constitución de 57 la ignoró. Allí no había, por tanto, cuestión constitucional alguna. Cuando abriéndose paso por entre las ideas de la época que repudiaban la intromisión del Estado en la enseñanza, el Presidente Juárez expidió, en uso de las facultades de que se hallaba investido, las leyes orgánicas de instrucción pública de 1867 y de 1869, hubo de limitar al ámbito de su vigencia al Distrito Federal, pues el

Congreso de la Unión carecía de facultades federales en la materia. Y cuando en 1905, el Presidente Díaz creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tuvo que encomendarle tan sólo la instrucción pública en el Distrito y Territorios Federales, no obstante que como secretaria de despacho le correspondían los negocios del orden administrativo de la Federación.”⁴⁰

Consideramos necesario aclarar que aún cuando la Constitución de 1857 haya ignorado la educación pública, no por eso debe afirmarse que ésta dejó de existir, ya que las escuelas oficiales fueron aumentando constantemente y siempre el Estado llegó a promover la instrucción pública, lo que revela que la enseñanza a ido adquiriendo el carácter de una función estatal que prevalece hasta nuestros días.

Es importante destacar que cuando surge la libertad de enseñanza con la Constitución de 1857, aparece como una reacción o liberación del monopolio en materia educativa que se estaba dando en las primeras décadas del México Independiente, entendiendo que dicho monopolio estaba principalmente en manos de la Iglesia, pero el Estado también procuró ejercer un control sobre la educación. Ante esto la libertad de enseñanza apareció como un concepto jurídico con caracteres propios del Derecho Constitucional, ubicado en el ámbito de las garantías individuales.

⁴⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésimonovena edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1995. pág. 391.

Al ser una garantía individual o derecho humano fundamental se estimaba que la educación debería quedar en manos de los particulares, de tal manera que cada padre de familia tenía el derecho de educar a sus hijos y éstos tenían también el derecho de recibir la educación, misma que debería ser garantizada por el Estado como un derecho más de carácter fundamental.

La libertad educativa prevaleció durante la vigencia de la Constitución de 1857 e inclusive se perfiló para conservarse en la Ley Fundamental que la sucedió, aunque como lo veremos en el capítulo siguiente, no se dió el mismo trato de amplitud a la libertad de enseñanza, de tal forma que el proyecto original para la Constitución de 1917, que repetía su correlativo de la Constitución antecesora sobre la materia educativa, no fué aceptado en los mismos términos sino que con algunas modificaciones se reconoció también dentro de las garantías individuales la libertad de enseñanza, con algunas restricciones para enfatizar las características que debe tener la educación impartida por el Estado.

CAPITULO III

LA EDUCACION IMPARTIDA POR LOS PARTICULARES EN EL SIGLO XX

1. EL ARTICULO 3° EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1917.

Como antecedentes importantes del artículo 3° de la Constitución de 1917 deben mencionarse en primer lugar los orígenes del Congreso Constituyente, que fue el órgano encargado de redactar nuestra vigente Ley Fundamental. Para tal efecto cabe decir que fue Don Venustiano Carranza quien convocó al Congreso con el propósito inicial de reformar la Constitución de 1857.

Al respecto, Hilario Medina comenta lo siguiente: "Desde su llegada a Veracruz, Carranza dispuso se prepararan proyectos de ley destinados a cumplir las reformas anunciadas en el Decreto de 12 de diciembre de 1914, creando para ello una Dirección de Legislación Social, que preparó leyes sobre diversas materias, entre las cuales Palavicini menciona el Proyecto general de la nueva Constitución, que fue presentado al Congreso de Querétaro. Muchas de estas leyes se expidieron durante el gobierno provisional... Al surgir la idea de un Congreso Constituyente, se le señalaban dos objetivos: incorporar las reformas sociales que se

incorporaron durante la lucha armada y reformar la Constitución de 1857 para adoptarla al nuevo orden de cosas y mejorarla, haciéndola realmente aplicable." ⁴¹

El Congreso Constituyente se instaló en la ciudad de Querétaro integrándose con hombres respetables, entre quienes figuraban Francisco J. Múgica, Esteban B. Calderón, Heriberto Jara, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Felix F. Palavicini y Alfonso Cravioto. Al quedar instalado el Congreso se iniciaron las juntas preparatorias el 21 de noviembre de 1916, pero fue hasta el 1º de diciembre de ese mismo año cuando el Primer Jefe entregó al Congreso su "Proyecto de Constitución Reformada." ⁴²

Para la redacción del artículo 3º de la Constitución de 1917 se tomó como punto de partida el proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, sin embargo, el debate principal se basó en el dictamen que presentaron los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Enrique Recio y Enrique Colunga. En ese dictamen se proclamaba cierta libertad de enseñanza, pero a la misma se le imponían algunas condiciones, por ejemplo, el que fuera laica, además se imponía la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de algún culto para establecer o dirigir escuelas de instrucción

⁴¹ MEDINA, Hilario. *Introducción en Congreso Constituyente 1916 - 1917*. Diario de los Debates. Tomo I. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. México. 1960. págs. 13 y 14.

⁴² TENA RAMÍREZ, Felipe. op. cit. págs. 811 y 812.

primaria. En cuanto a las escuelas primarias particulares sólo se podrían establecer sujetándose a la vigilancia del gobierno.

En el debate que se llevó a cabo en torno al artículo 3º constitucional intervinieron varios congresistas, entre quienes destacaron el propio Francisco J. Múgica, quien insistió en que la enseñanza debía tener algunas limitaciones, especialmente respecto al clero, pues según decía que, "si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación de ella el clero, con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas, de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros postreros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad."⁴³

Como puede apreciarse el temor principal que llevó a limitar desde su origen la libertad de enseñanza fue la intromisión del clero en esa materia, por lo que el constituyente de 1917 propugnó que no hubiera influencia de la Iglesia en una cuestión tan importante debido a su repercusión en la cultura y formación de las personas. Sin embargo, algunos congresistas se manifestaron en el sentido de que la Iglesia no podía realmente afectar la materia educativa, hubo quienes criticaron inclusive la postura de Múgica,

⁴³ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo III. México, 1967. pág. 139.

por ejemplo, Alfonso Cravioto expresó que el proyecto de la comisión aplastaba los derechos del pueblo mexicano y no a la frailería, por lo tanto destacó que lo más importante era reconocer el derecho de todos los hombres para pensar y creer lo que quieran, lo cual es parte de la libertad de enseñanza.

En varias sesiones se discutió lo concerniente a la materia educativa, interviniendo en el debate, además de Múgica y Cravioto, Luis Manuel Rojas, Esteban B. Calderón, Alberto Román, López Lira, Macías, Román Rosas y Reyes, Navarrete, Pedro Chapa, Celestino Pérez, Martínez de Escobar, Palavicini, Truchuelo, Lizardi, González Torres, José Álvarez y Espinosa. Es obvio que analizar las posturas de cada uno de los Constituyentes sobre la materia rebasaría en extremo los límites de la presente investigación, por lo tanto sólo indicaremos que en términos generales se sustentó el criterio de que corresponde al poder público procurar a cada uno de los ciudadanos la mayor libertad compatible con el derecho igual a los demás, lo que en la especie se traduce en la existencia de una libertad de enseñanza limitada por el respeto a los demás derechos que se establecieron en el capítulo de las garantías individuales.

Después de las discusiones, el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó el texto del artículo 3º constitucional que en su forma original quedó consagrado en los siguientes términos:

"Art. 3º La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

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

En los establecimientos oficiales se impartirán gratuitamente la enseñanza primaria." ⁴⁴

Es evidente que el artículo 3º de la Constitución de 1917 quedó establecido con la idea de no permitir al clero su participación en la materia educativa, debido a los prejuicios que el siglo pasado originó con motivo del poderío que tenía la Iglesia. Una consecuencia de esos prejuicios es que finalmente la libertad de enseñanza que esbozó el precepto que se comenta quedó con prohibiciones y limitaciones, toda vez que se estableció que la enseñanza sería laica y que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas primarias.

Por otro lado, se dejó asentado que las escuelas primarias particulares sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia oficial, lo

⁴⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, op. cit. pág. 821.

cual marcó el precedente de que el Estado ejercería un control en materia de educación toda vez que desde el siglo pasado se enfatizó que la cuestión educativa era una función pública sobre la cual el Estado debería seguir teniendo un dominio, aún cuando permitiera a los particulares participar en la labor de enseñanza.

Una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en su oportunidad que: "El artículo 3º Constitucional pone como únicas limitaciones a la libertad de enseñanza, que esta sea laica, que ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, pueden establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial."⁴⁵

Como podemos observar, los particulares siguen teniendo la libertad de impartir educación, con la limitante de que esta sea laica por lo que respecta a la educación primaria, elemental y superior, y que los establecimientos particulares que impartieran enseñanza primaria se sujetaran a la vigilancia oficial. Por lo que podemos establecer que fuera de estas restricciones específicas, los gobernados podían ejercer con toda amplitud la función educativa, y por consiguiente, el Estado estaba obligado a no obstaculizar, limitar o negar ese ejercicio; es decir, el Estado bajo ninguna forma podía sustraerse para garantizarles ese derecho a los

⁴⁵ Semanario Judicial de la Federación. Pleno. 5a. Epoca. Tomo VII. pág. 543.

particulares, estando su redacción en armonica concordancia con el artículo 4° (actualmente 5°) constitucional, que establezca "que a ninguna persona podrá impedirsele que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo, que le acomode, siendo lícito".

Estimamos pertinente hacer referencia aquí a la libertad de trabajo, misma que fue establecida originalmente en los artículos 4° y 5° de la Constitución de 1917, de los cuales transcribimos el primero de ellos y el párrafo primero del segundo artículo invocado, para tener una noción de su regulación constitucional.

"Art. 4° a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo."

"Art. 5° Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto

como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123." ⁴⁶

De las disposiciones anteriores se advierte que el Constituyente de 1917 consagró de manera amplia la libertad de trabajo, por constituir ésta la base para que las personas satisfagan sus necesidades principales y logren cumplir sus objetivos de bienestar y felicidad.

En relación con esto y como dice Emilio O. Rabasa: "Las garantías individuales establecidas por la Constitución, además de su fin propio - proteger al hombre - tienen otro: salvaguardar a la colectividad. La libertad propia está limitada por la libertad de los demás; de ahí que no pueda ser absoluta. Tal es la razón de las limitaciones a los derechos que consagra este artículo (el 5º constitucional)." ⁴⁷

Consecuentemente, es fácil advertir que en la libertad de trabajo existe una limitación cuyo objetivo es precisamente salvaguardar a la colectividad, nos referimos al hecho de que las personas pueden dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que quieran, siempre y cuando las actividades realizadas sean lícitas, es decir, que estén de acuerdo con

⁴⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. pág. 819.

⁴⁷ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Décima edición. Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. México. 1995. pág. 50.

las leyes, pues es posible desempeñar labores de carácter ilícito, por ejemplo, practicar la prostitución o dedicarse a la venta de drogas prohibidas. Es obvio que estas prácticas atentan contra la colectividad y por lo tanto son ilícitas.

Sin entrar más en detalles respecto a las limitaciones y prohibiciones existentes en cuanto a la libertad de trabajo, debido a que haremos mención a ella en el capítulo siguiente, aplicándola a los particulares que imparten educación, sólo diremos que mediante Decreto Congresional publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1974, el contenido del artículo 4º fue trasladado al artículo 5º constitucional, lo que sin lugar a dudas fue un acierto pues se requería tener un solo precepto para regular la libertad de trabajo.

No obstante lo anterior, cabe decir que en el artículo 123 de la propia Constitución se establecen algunas normas relacionadas con la libertad de trabajo, implicando algunas limitaciones y prohibiciones como el no permitir a los mayores de catorce años y menores de dieciséis trabajar más de seis horas. Así mismo se estipula una prohibición tajante en el sentido de que no se pueden utilizar los servicios de menores de catorce años.

2. REFORMAS AL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL EN 1934.

La primera reforma realizada al artículo 3º constitucional fue en 1934. Concretamente encontramos que el 26 de septiembre del año mencionado se dio lectura en los recintos de la Cámara de Diputados a una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en cumplimiento de los acuerdos tomados en la segunda convención ordinaria de ese partido, celebrada en la ciudad de Querétaro el mes de diciembre de 1933.

Los acuerdos que se tomaron y que sirvieron de base para dicha iniciativa son los siguientes: "La libertad de enseñanza debe entenderse como la facultad concebida a toda persona para impartir educación, siempre que reúna los requisitos que la ley señala. La escuela primaria, además de excluir toda enseñanza religiosa, proporciona respuesta verdadera, científica y racional a todas y cada una de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que los rodea y de la sociedad en que viven, ya que, de otra suerte la escuela no cumplirá su misión social. Consiguiente, el P.N.R. propugna que se lleve a cabo la reforma del artículo 3º de la Constitución Política Federal, a fin de que se establezca en términos precisos el principio de que la educación primaria y la secundaria se impartirán directamente por el Estado o bajo su inmediato control y dirección; y de que, en todo caso, la

educación en esos dos grados deberán basarse en las orientaciones y postulados de la doctrina socialista que la Revolución Mexicana sustenta.”⁴⁸

Esa iniciativa dio lugar a una de las reformas más trascendentales en materia educativa, ya que se postuló el principio de que la educación sería socialista, y que solo el Estado impartiría educación primaria, secundaria y normal, lo cual trajo aparejadas varias consecuencias que tuvieron que ver con la enseñanza impartida por los particulares. En la Exposición de Motivos se dijo que la educación, aún la impartida por particulares, sería socialista “en el sentido de que pugnará por formar el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica, y con ello marcamos a la educación una ruta que vaya de acuerdo con las nuevas aspiraciones de la humanidad, haciendo que en el hombre desaparezcan los necios, férreos, absurdos y antisociales egoísmos y que se piensen desde los primeros años de la vida, en que es necesario fortalecerse por obra de la instrucción y de la educación, para servir a la colectividad en que vivimos, sin menos cabo del robustecimiento de nuestra propia personalidad y sin que se relajen los lazos del hogar, haciendo que la familia evolucionada tenga un alto concepto de sus deberes con la sociedad. La educación socialista, lejos de romper los vínculos de la institución familia, encontrará en el hogar y especialmente en las madres mexicanas, la más firme base para su desarrollo, puesto que, independientemente de sus

⁴⁸ XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. pág. 225.

postulados técnicos para la nueva organización social, la doctrina socialista es doctrina de justicia." ⁴⁹

Con las anteriores ideas se puntualizó que la educación sería socialista y que los particulares podrían impartir educación en todos sus grados, requiriéndose previa y expresa autorización del poder público cuando se tratara de primaria, secundaria y normal. Así mismo se determinó que el Estado fijaría las condiciones que en cada caso debían reunir los planteles particulares, para que pudiera autorizarse su funcionamiento, además, se le reconoce al propio Estado la facultad discrecional de revocar esas autorizaciones, estableciéndose que contra esas revocaciones no procedería recurso alguno.

En el dictamen que se realizó como base para la discusión de los puntos que motivaban la reforma de 1934 se sostuvo una abierta oposición a que los particulares tuvieran plena libertad para impartir educación, por consiguiente, se mantuvieron y ampliaron las prohibiciones y limitaciones en materia educativa, tanto para las corporaciones religiosas como para los particulares.

En dicho dictamen se decía que: "la libertad de enseñanza se convierte en una acción de proselitismo destinada a perturbar ideas y

⁴⁹ Exposición de Motivos en *Derechos del Pueblo Mexicano*, op. cit. pág. 229.

sentimientos. Por lo tanto es un fenómeno social, no una actividad meramente restringida al individuo y su conciencia. Este intrínseco significado de la libertad de enseñanza hace que se la considere como profundamente perturbadora del orden social y el reconocimiento pleno de esa realidad..."³⁰

Estimamos que por razones históricas y prejuicios sociales se consideró a la libertad de enseñanza como un medio perturbador, en lugar de ser un instrumento útil que permitiera el desarrollo de la comunidad y perfeccionamiento de los individuos. Desafortunadamente, prevalecieron esos principios dando lugar a una acción cada vez más controladora por parte del Estado respecto a la intervención de los particulares en materia de enseñanza.

La reforma constitucional que nos ocupa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 13 de diciembre de 1934, para quedar el artículo 3º constitucional en los siguientes términos:

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

³⁰ Dictamen en Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. pág. 239.

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 propáganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o morales, 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 concebidas. Contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

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

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

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

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan." ⁵¹

Doctrinalmente el precepto que se comenta fue motivo de algunas críticas y comentarios, en donde hubo quienes estuvieron en contra del mismo por enfatizar el aspecto socialista, pero otros se manifestaron a favor argumentando que se procuraba el desarrollo científico y social de la comunidad.

A este respecto cabe citar lo que el destacado constitucionalista Ignacio Burgoa ha escrito en los siguientes términos: "¿Qué debía entenderse por *educación socialista*? Este adjetivo se prestó a un sinnúmero

⁵¹ TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. págs. 821 y 822.

de interpretaciones, y su aplicación real condujo a toda clase de desmanes y errores por parte de maestros incultos y demagogos. Se ha creído que la educación socialista implicaba la impregnación en la mente de los educandos de ideas disolventes en materia social basada en la crítica insensata del capital, en la propagación del odio hacia los detentadores de la riqueza y en las 'conveniencias y ventajas' *non plus ultra* de la dictadura del proletariado. No pocos 'educadores' de la niñez y juventud, en efecto, sustentaron esa paradójica interpretación del concepto 'educación socialista', y la cual dio pábulo a toda especie de inmoralidades, insensateces y demostraciones de ignorancia y de incultura. Nosotros estimamos que la 'educación socialista' no implicaba el ataque pasional, clasista y sectario a la clase social poseedora del capital en el sentido económico de la palabra. La educación socialista no debió considerarse como una medida demagógica para prevenir a la niñez y a la adolescencia por conducto de prédicas disolventes fundadas en el odio y en el resentimiento; lejos de ello, creemos que el adjetivo 'socialista' estaba empleado en el artículo 3º constitucional como sinónimo de 'altruista', 'humanitario', denotando, por ende, una tendencia a sobreponer el bien social, el interés del Estado, al bien o al interés privado. La educación socialista, en efecto, pugnaba por forjar en el niño y en el joven educando un espíritu de solidaridad hacia la sociedad, de civismo para con la patria, capaz de sobrevivir a las inclinaciones egoístas naturales del hombre. El objetivo primordial que señalaba dicho precepto a la educación impartida por

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

el Estado consistía en la *exclusión de toda doctrina religiosa y en la lucha contra el fanatismo y los prejuicios.*"⁵²

Por nuestra parte consideramos que si bien, el Estado con la llamada educación socialista no proclamó una especie de comunismo que atentara contra nuestra identidad nacional, también es cierto que constituyó un criterio exagerado, toda vez que en su afán de luchar contra prejuicios y doctrinas religiosas, cayó en el límite de la dictadura ideológica, y en el mas absoluto totalitarismo, toda vez que al establecer en el artículo 3º constitucional "que la educación que imparta el Estado será socialista" y que "solo el Estado -Federación, Estados y Municipios,- impartira educación primaria, secundaria y normal" suprime la libertad de enseñanza que otorgaba el texto original del artículo 3º constitucional de 1917, anulando el derecho que tenían los particulares para impartir educación, otorgándole al Estado la exclusividad de la función educativa y como una gracia, éste podía conceder autorizaciones a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal, para lo cual, solo se daría a aquellas personas que al parecer del propio Estado, tuvieran no solamente la suficiente preparación profesional, sino fundamentalmente una ideología socialista, y por consiguiente, la enseñanza que impartiera fuera socialista, en caso contrario, los planteles particulares no podían funcionar si no habían

⁵² BURGOA, Ignacio. op. cit. pág. 436.

obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público.

Al otorgar la Constitución la exclusividad de la función educativa al Estado, éste podía revocar en cualquier momento las autorizaciones concedidas a los particulares para impartir educación, y ante dichas revocaciones no procedía juicio o recurso alguno, ya que el Estado les estaba dando, a los particulares, un permiso para poder impartir educación, que en ningún momento era para el Estado obligación darlo, por tal motivo, tenía la facultad de retirarlo o anularlo en el momento que él lo deseara, toda vez que ésta función le correspondía exclusivamente, por esa razón, las escuelas particulares estaban supeditadas al criterio del Estado para poder funcionar.

Debe mencionarse que mediante la reforma que se comenta, también se modificó el artículo 73 constitucional en su fracción XXV, correspondiente a la antigua fracción XXVII relacionada con la materia educativa. En efecto, como dice el Dr. Tena Ramírez, "la reforma de 34 contenía dos temas, claramente diferenciables entre sí. El primero se refería a las nuevas características ideológicas que la reforma imponía a la educación, así como a las taxativas y la vigilancia de la impartida por los particulares en ciertos tipos y grados. El segundo tema miraba al papel asignado a la federación y a

los Estados en la función educativa y en él se ocupaba la fracción XXV del artículo 73." ⁵³

Es oportuno señalar que en 1921 hubo otra reforma constitucional que aún cuando no fue respecto al artículo 3º, si tuvo relación con la materia educativa ya que se modificó la fracción XXVII del artículo 73 que motivó la llamada "federalización de la enseñanza", en donde se estableció que el Congreso de la Unión asumía facultades para establecer y organizar en toda la República lo concerniente a la educación. Una consecuencia de esto fue la creación de la Secretaría de Educación Pública, efectuada el 5 de septiembre de 1921, teniendo como primer titular a Don José Vasconcelos.

Con la reforma de 1934, esa facultad concedida al Congreso de la Unión quedó asentada en los siguientes términos: el Congreso tiene facultad... "para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación, y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el

⁵³ TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, op. cit. pág. 396.

ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República." ⁵⁴

Lo anterior deja de manifiesto el interés del Estado para controlar en la medida de lo posible la materia educativa, sin embargo, el hecho de querer monopolizar esa actividad no ha dado buen resultado ya que las décadas pasadas demuestran varios problemas educativos y un rezago que no ha podido ser resuelto, ni lo será, si el Estado sigue asumiendo una postura monopolizadora de la educación, sin permitir que los particulares coadyuven con la mayor libertad posible en dicha tarea.

De la reforma de 1934, lo que más nos interesa es lo relativo a la educación impartida por los particulares, Mario Melgar así lo ha considerado también diciendo que: "La reforma más relevante desde el punto de vista jurídico es la relativa al régimen al que están sujetos los particulares que imparten educación en el país. El planteamiento de la iniciativa que recogió la Cámara de Diputados está relacionado con el futuro que vislumbra la educación privada en nuestro país. La relevancia de este asunto radica en que la privatización más importante es la que tiene el efecto político e

⁵⁴ *Derechos del Pueblo Mexicano*, op. cit. pág. 309.

ideológico más sobresaliente en un grupo social, es la que se refiere a la privatización de la información, de la formación profesional, de las conciencias, en fin, la privatización de la educación. Los servicios públicos como los que derivan de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios que se otorga a los particulares que imparten educación, son la expresión más acabada de la actividad gubernamental."⁵⁵

Resumiendo lo anterior tenemos que la reforma que se comenta se caracterizó por un contenido ideológico que establecía la educación socialista a cargo del Estado. Así mismo, detallaba la enseñanza a cargo de particulares, precisándose que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva y preponderantemente realizarán actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no podrían intervenir en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrían apoyarlas en forma económica.

Se determinó que el funcionamiento de planteles particulares encargados de la educación primaria, secundaria, normal y cualquier tipo de grado, destinada a obreros y campesinos estaría sujeta a una forma de concesión de servicio público. Mediante esta primera reforma se añadieron

⁵⁵ MELGAR, Mario. Las Nuevas Reformas al Artículo 3º Constitucional, en Modernización del Derecho Mexicano. Reformas Constitucionales y Legales 1972. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993. pág. 16.

cuatro fracciones sobre la facultad del Estado de intervenir en la formación de planes y programas de enseñanza.

Por otra parte dicha reforma estableció un sistema para coordinar y unificar la educación en todo el país, para tal efecto se expedirían leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, así como para fijar las aportaciones económicas a ese servicio público.

Conviene aclarar que para las instituciones de enseñanza superior no se contemplo un régimen estricto que las obligara a observar necesariamente lo relativo a una educación social, según lo confirma el criterio sustentado por nuestro máximo tribunal en la siguiente tesis: **"ENSEÑANZA, LAS ESCUELAS PARTICULARES EN LOS GRADOS SUPERIORES, NO ESTAN OBLIGADAS A SEGUIR DETERMINADOS PRINCIPIOS DOCTRINALES.** De los términos del artículo 3º constitucional, se desprende que el hecho de que el Estado se haya reservado la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, no significa que haya dejado en forma exclusiva a los particulares, los restantes grados. En efecto, está fuera de duda que aquél puede establecer y organizar escuelas de carácter profesional y técnico, diferentes a las que, en forma privativa, le corresponde sostener en materia de educación, cualquiera que sea su carácter, se sujetará a los principios contenidos en el primer párrafo del

artículo 3º citado, es decir, será socialista, excluirá toda doctrina religiosa y combatirá el fanatismo y los prejuicios; pero no puede sostenerse, sin contrariar el espíritu del precepto, que la enseñanza a que pueden dedicarse los particulares, debe estar sujeta a las mismas normas, pues con ello quedaría controlada, en todos sus aspectos, la función educativa, y se daría al artículo 3º una amplitud que no tiene. Al expresar éste que la educación que imparta el Estado será socialista, tácitamente está indicando que la función educativa, salvo los aspectos reservados expresamente al poder público, puede ser materia de la actividad privada, y que, por lo mismo, tal enseñanza particular no tiene que seguir forzosamente determinados principios doctrinales.*⁵⁶

Insistimos en que lo más importante es que se cumpla en todo el país la función educativa, y si el Estado no cuenta con los recursos materiales y humanos para ello no debe oponerse a que los particulares contribuyan de manera efectiva con esa función, por lo que debe haber una mayor apertura y una genuina libertad de enseñanza, que naturalmente podrá implicar limitaciones, sin que éstas atenten contra el proceso de enseñanza y el desarrollo de nuestra nación.

Uno de los aspectos más criticables en la reforma que nos ocupa es la facultad discrecional que se le concedió al Estado para revocar

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. 5a. Época. Tomo LXV. pág. 2449.

autorizaciones a los particulares en materia educativa, lo más cuestionable es que contra esas revocaciones no se admitía recurso alguno, revelando esto el absoluto dominio del Estado en materia educativa, dejando a los particulares sin posibilidades de defensa para poder continuar con una labor tan importante para el progreso de nuestro país.

3. REFORMAS AL ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL EN 1946.

Durante los primeros años de la década de los cuarentas surgieron nuevas orientaciones en la pedagogía y en el pensamiento social, motivando que la educación socialista fuera desplazada por la acción de una actitud educativa nacionalista y democrática basada en la justicia social. Fue el Dr. Jaime Torres Bodet quien al asumir la titularidad de la Secretaría de Educación Pública propició algunos cambios importantes que quedaron plasmados en la reforma al artículo 3° constitucional efectuada en 1946.

Cabe destacar que Don Jaime Torres Bodet poseía una alta y profunda conformación cultural, además tenía un gran talento y capacidad por lo que pudo enfrentar adecuadamente las tareas educativas. "Dentro de la responsabilidad que le da su propia conformación intelectual, se muestra desde un principio como un reformador. No le gustan los viejos sistemas, por inadecuados al momento histórico en que vivimos, y sugiere la reforma del artículo 3° constitucional en 1945, fundamentando su tesis de amor a la

patria y la necesidad de una educación integral con la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia." ⁵⁷

Puede notarse que el pensamiento del Dr. Torres Bodet era de un alto valor educativo de tal manera que consiguió proyectar hasta nuestros días el espíritu de la educación mexicana, la cual aún conserva algunos de los planes y realizaciones llevadas a cabo por aquel ilustre hombre de letras.

El artículo 3º constitucional fue reformado por segunda ocasión en 1946. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre 1946, incorporando modificaciones substanciales al precepto constitucional invocado. En principio, se dio un giro al aspecto ideológico, suprimiéndose la educación socialista, y estableciéndose en su lugar que la educación impartida por el Estado tendería al desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, fomentando el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la independencia y la justicia.

Esta reforma conservó el sentido laico de la educación, enfatizando que la educación impartida por el Estado se mantendría por completo ajena a cualquier doctrina religiosa, basada en los resultados del progreso científico, en la lucha contra la ignorancia, las servidumbres, los fanatismos

⁵⁷ Cit. por AGUIRRE SANTOSCOY, Ramiro. op. cit. pág. 233.

y los prejuicios. Se adicionó que el proceso educativo sería democrático, considerado como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo de igual manera se indica que la educación sería nacional, pues debe atender a la comprensión de nuestros problemas, aprovechamiento de nuestros recursos, defensa de nuestra independencia política y aseguramiento de nuestra independencia económica.

Refiriéndose a la reforma que nos ocupa, Mariano Palacios Alcocer ha dicho que: "El 30 de diciembre de 1946 se reformó el artículo 3º, cuyo texto cambió el régimen impuesto en 1934. Descartó esa reforma a la llamada educación socialista. En su párrafo introductorio y en su fracción primera prescribe la orientación moral, social y política de la educación oficial, aplicable también a la educación primaria, secundaria y normal, y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos, que impartan los particulares."⁵⁸

Para tener una mayor comprensión de la reforma de 1946 conviene mencionar que la correspondiente iniciativa enfatizó las características que tendría la educación impartida por el Estado, así mismo puntualizó la participación de los particulares en la labor educativa ratificando la necesidad de obtener una previa autorización del poder público, misma que

⁵⁸ PALACIOS ALCOCER, Mariano, op. cit. pág. 161.

podía ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procediera a juicio o recurso alguno.

En relación con esto último es importante destacar que en el dictamen se señaló lo siguiente: "A primera vista parece una falta de equidad no otorgar a los particulares ningún recurso o juicio contra las determinaciones del Poder Público que deneguen una autorización para impartir educación primaria, secundaria o normal o la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos, pero adentrándose, aunque sea ligeramente, en el problema se llega a la conclusión de que por razones de interés público es conveniente y justa tal medida, máxime que la responsabilidad de la educación, a partir de la reforma de Gómez Farías, es exclusiva del Estado."⁵⁹

No nos parece del todo justificable ese criterio ya que como es sabido muchas veces bajo el pretexto del "interés público" se han afectado a los particulares, además, en materia educativa es obvio que ellos desempeñan una labor que precisamente tiende a contribuir con el interés público procurando realizar sus mayores esfuerzos para que se cumpla el objetivo de impartir educación en todos los niveles y grados y a todas partes de la República.

⁵⁹ Dictamen en Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit. pág. 316.

Además, esa negativa es heredada del texto del artículo 3º constitucional de 1934, que en ese entonces estaba plenamente justificada, toda vez que el Estado tenía la exclusividad de la función educativa, y era una gracia del propio Estado autorizar a los particulares para impartir educación, sin que se constituyera en un derecho de éstos, y en la redacción del texto de 1946 resulta aberrante, pues no se puede crear un derecho y en el mismo texto nulificarlo sin que medie una condición específicamente enunciada en el mismo.

Afortunadamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no mantuvo un criterio cerrado a este respecto, admitiendo en algunos casos el juicio de amparo o por lo menos no desechando la demanda como se demuestra con la siguiente tesis: "ESCUELAS PARTICULARES, NO DEBE DESECHARSE LA DEMANDA DE AMPARO CONTRA LA CLAUSURA DE LAS. Si se Desecha la Demanda de Amparo Promovida contra la Clausura de una Escuela Normal Particular, fundándose el inferior en que, conforme al artículo 3ro., Fracción IV, reformado, de la Constitución Federal, el Estado puede revocar, en cualquier tiempo, las Autorizaciones concedidas a los Planteles Particulares para funcionar, no procediendo contra la Revocación, Recurso o Juicio alguno, y el recurrente sostiene en sus Agravios, que el Juez de Distrito interpreta Antijurídicamente dicho Precepto, puesto que cuando la Constitución ha querido Impedir el Derecho al Ejercicio del Juicio de Amparo, lo declara de la Fracción XIV del artículo 27, sin que suceda lo

mismo en el caso de aquella Fracción, del artículo 3ro., debe concluirse que en los términos en que esta redactada la susodicha Fracción IV, no es bastante por sí sola, para desechar la demanda de Amparo por lo que debe admitirse y tramitarse, sin perjuicio de que dicte el sobreseimiento correspondiente, si del resultado de su estudio aparece realmente la existencia de alguna causa de improcedencia." ⁶⁰

Es acertado que mediante la división de poderes y el equilibrio que se busca con ello, se eviten algunos abusos que pudieran darse cuando uno de los poderes trata de ejercer un control absoluto que no le corresponde. Estimamos que en materia educativa el Estado ha pretendido ejercer un dominio más allá de lo correspondiente y bajo esa tendencia ha estorbado la participación de los particulares en la actividad educativa, por ello es destacada la intervención que al respecto pueda tener el poder judicial para que mediante el juicio de amparo establezca un balance que evite los abusos del poder ejecutivo y permita a los particulares cumplir con su tarea educadora, que tanto beneficia a nuestro país.

4. REFORMA AL ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL EN 1980.

Una tercera reforma efectuada al artículo 3º constitucional fue la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de Junio de 1980. Con

⁶⁰ Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. 5a. Época. Tomo LXXI. pág. 313.

esta reforma sólo se añade una nueva fracción al artículo 3° constitucional referente a las universidades y demás instituciones de educación superior. Lo esencial de la reforma en cuestión es elevar la autonomía universitaria a nivel constitucional.

En efecto, se eleva a rango constitucional la autonomía de las universidades y de las demás instituciones de educación superior a las que las ley otorgue dicha autonomía. Así mismo, en ese alto rango se establece la libertad de cátedra, investigación y discusión de las ideas, pero no debe confundirse esa libertad de cátedra con la libertad de enseñanza, ya que ésta última tiene una connotación más amplia que permite a los particulares impartir educación sin mayores limitaciones que cumplir lo requisitos que señala la ley.

Respecto a las relaciones laborales del personal académico, que incluye a profesores e investigadores, y del personal administrativo que trabaja al servicio de las instituciones de educación superior, se estableció mediante la reforma en cuestión, que esas relaciones laborales se regirían por el apartado "A" del artículo 123 constitucional. Con esto se procuró dar solución a los conflictos que venían presentándose principalmente en las universidades con su personal, sin que pueda decirse que tal medida vino a dar fin a esos problemas.

5. REFORMAS A LOS ARTICULOS 3º y 31 CONSTITUCIONALES EN 1992 Y 1993.

En la década de los noventas encontramos una mayor actividad legislativa en relación con el artículo 3º constitucional, lo que se refleja en dos reformas al citado precepto, una en 1992 y la otra en 1993. En cuanto a la primera reforma encontramos que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de Enero 1992 y puede decirse que es parte de una modificación general a la Constitución Política que plantea una nueva situación jurídica de las iglesias, para establecer la libertad de creencias, separación Estado - Iglesia, y lo referente a educación pública laica. Por esta razón, junto con el artículo 3º se reformaron otras disposiciones constitucionales, entre ellas, los artículos 24 y 130, que también se refieren de alguna manera a la situación Estado - Iglesia.

Por lo que respecta al artículo 3º constitucional, con esta reforma, la fracción primera se dividió en dos, y por otro lado se derogó la fracción cuarta que se refiere a la prohibición que se imponía a las corporaciones religiosas, ministros de culto, etc; de no intervenir en planteles de educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos.

Para hacer congruente el texto constitucional fue necesario modificar, la fracción tercera ya que hacia referencia a la anterior, además paso a formar parte de la fracción cuarta. Con esta reforma se hizo posible que los

particulares pudieran ofrecer educación religiosa. Adicionalmente y de manera implícita, se establece el derecho de las comunidades religiosas y de los ministros de los cultos de enseñar en los planteles y de crear, dirigir y administrar instituciones educativas en todos los niveles y grados.

Puede notarse que el objetivo primordial fue dar las bases para una legislación que establecía una nueva relación entre Iglesia y Estado. Por ello, "la reforma de 1992 deroga la prohibición de que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por asociaciones que, exclusiva o predominantemente, realizaban actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, pudieran intervenir en forma alguna en los planteles en que impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos... De lo anterior resulta claro que la idea liberal decimonónica de la libertad de enseñanza ha sido superada, y que actualmente la educación constituye una *función social* a cargo del Estado, ya sea que la imparta directamente, en forma descentralizada o a través de los particulares, quienes requieren previa autorización y ajustarse a la finalidad y criterios previstos constitucionalmente, para cuyo efecto se encuentran sujetos a inspección."⁶¹

⁶¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Tercera edición. UNAM. México. 1992. pág. 3.

Hay que destacar que a pesar de que se dio a la educación una mayor apertura para que los particulares pudieran intervenir en ella, no obstante han prevalecido algunas condiciones y limitaciones, como la de obtener la autorización correspondiente y estar sujetos a la inspección que ejerza el Estado a través de las autoridades competentes.

Por otro lado nos parece acertado que se hallan eliminado los prejuicios religiosos que existían para impedir la participación de comunidades religiosas en la materia educativa, de cualquier manera se había dado de manera constante una intervención, aunque fuera indirecta, por parte de grupos religiosos en la labor de enseñanza, así que finalmente lo que se hizo fue conciliar la legislación con la realidad imperante en nuestro país.

Respecto a la última reforma al artículo 3º constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, hay que decir que se derivó de una iniciativa, presentada por el titular del ejecutivo federal a la Cámara de Diputados, misma que hizo algunas modificaciones y después fue enviada la reforma propuesta para su aprobación por parte de la mayoría de las legislaturas de los estados. Con esta reforma se señala que el Estado impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. Estableciendo además que la educación primaria y secundaria son obligatorias.

En concordancia con esta disposición, se reforma también el artículo 31 constitucional, estableciendo en su fracción I como obligación de los mexicanos, hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria. Esto significa que los padres tienen la obligación de que sus hijos tengan la educación no solo primaria, sino también la secundaria.

En relación con esto Mario Melgar Adalid comenta lo siguiente: "Es de destacarse las obligaciones derivadas de la reforma. Una, la de todo individuo, no tan sólo de todo mexicano, como originalmente preveía la iniciativa, de educarse en los niveles de primaria y secundaria. La otra, la de los mexicanos de hacer que sus hijos acudan a las escuelas a recibir educación primaria y secundaria. No obstante, la falta de su cumplimiento no debe conllevar a situaciones que justifiquen tratos discriminatorios para mexicanos sin estos estudios. La reflexión es importante en el terreno laboral, pues la falta de educación primaria o secundaria no puede ser invocada para justificar despidos. Los niveles de educación no deben convertirse en requisitos para obtener trabajo, disfrutar derechos políticos o ejercer la patria potestad sobre los hijos."⁶²

⁶² MELGAR ADALID, Mario. Las Reformas al Artículo 3º Constitucional, en la Modernización del Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1994, pág. 225.

Por otro lado, con la reforma que se comenta se cancela el régimen jurídico especial, bajo el cual se daban normas tutelares particulares a favor de obreros y campesinos. Así mismo ante la facultad constitucional del Estado para negar o revocar las autorizaciones otorgadas a los particulares, ahora contra tales resoluciones si procede juicio o recurso alguno. El aspecto más relevante de esta reforma es el relativo a la educación privada, adoptando formas que la Constitución establece para conceder servicios educativos a particulares con la autorización y el reconocimiento de validez oficial. Esta reforma evita el estado de indefensión en que se encontraban los particulares que impartían educación, toda vez que se les podían negar o revocar las autorizaciones sin que procediera juicio o recurso.

Mediante esta reforma se confiere al ejecutivo federal la facultad de determinar los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la república, para tal efecto se habrán de considerar las opiniones de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores involucrados en la educación, tal sería el caso del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Cabe mencionar aquí el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el cual fue publicado el 19 de Mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación, estableciéndose como objetivo primordial lograr una educación de alta calidad con carácter y capacidad nacional que

asegure mejores niveles educativos. Dicho Acuerdo fue suscrito por el ejecutivo federal, los gobernadores de las entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, lo que viene a corroborar la actitud consistente en tomar en cuenta las opiniones de los diversos órganos distintos al Ejecutivo Federal.

Mario Melgar Adalid resume el contenido de la última reforma al artículo 3º constitucional, diciendo que tiene las siguientes vertientes:

- Se establece la obligación de todo individuo a recibir educación;**
- Se establece la obligación correlativa del Estado mexicano para impartir educación preescolar, primaria y secundaria;**
- Se establece la obligación de cursar la educación secundaria,**
- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades...**
- Se establece que, en los términos de ley, el Estado podrá otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. El artículo vigente da una facultad discrecional al Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial;**
- Se cancela la mención y el tratamiento especial a la educación de cualquier tipo y grado otorgada a obreros y campesinos;**
- Se modifica el artículo 31 constitucional para establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos, menores de quince años,**

concurrir a las escuelas públicas o privadas para obtener educación primaria y secundaria.*⁴³

Es evidente que la última reforma que se comenta introduce cambios substanciales y significativos en materia educativa, especialmente en lo que se refiere a la educación secundaria la cual adquiere el carácter obligatorio, pero no sólo esto, sino que de una interpretación integral del artículo 3º se deduce que dicha educación puede tener la modalidad de ser técnica o tecnológica con ello se pretende el constante mejoramiento económico, social y cultural de el pueblo mexicano.

Por otro lado; en cuanto a la educación impartida por los particulares, ha quedado establecido con la última reforma que el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. Tratándose de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deben impartir la educación con apego a los fines y criterios de desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, fomentando en él el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Además, la educación que impartan será democrática, nacional y contribuirá a la mejor convivencia humana. Esto significa que la educación impartida por particulares en los

⁴³ MELGAR ADALID, Mario. Comentarios al Artículo 3º Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Séptima edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1995. pág. 34.

niveles antes mencionados tendrá las características de la educación oficial, por lo mismo tienen la obligación de sujetarse a los planes y programas de estudio que dicte el ejecutivo federal.

Para Emilio O. Rabasa, los fundamentos de la reforma que se comenta fueron:

1.-"Acabar con la confusión relativa a si la misión educativa es una obligación del Estado, de los individuos en cursarla o de los padres con respecto a sus hijos o pupilos. La nueva redacción deja aclarado lo siguiente: por un lado, que la educación es garantía individual de todo mexicano y, por el otro, la obligación de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria corresponde, ya sin duda al respecto, al Estado.

2.-La educación impartida por el Estado, en adición a la primaria, se extiende a la secundaria.

3.-Se cumple con el federalismo educativo, o sea, que los tres niveles de gobierno - Federación, estados y municipios - mantendrán una unidad en materia educacional. Una misma educación básica para todos.

4.-Con anterioridad - fracción III - expresamente se negaba la procedencia de juicio o recurso alguno contra la negativa o revocación de la autorización a los particulares para impartir la educación en todos sus tipos o grados. Lo anterior quedó suprimido, por lo que, actualmente, todo acto de

autoridad educativa puede ser impugnado mediante el juicio o recurso adecuado." ⁶⁴

Sin lugar a dudas la reforma de 1993 en materia educativa ha sido muy importante, toda vez que mediante ella se procuro dejar claros los principios en que se a de basar el Estado para cumplir con su función educadora, sin embargo, no podemos decir que se ha llegado a una etapa final ya que es necesario que nuestras leyes sigan modificándose para adecuarse a las necesidades y realidad de nuestra sociedad, además, estimamos que lo concerniente a la educación, especialmente la impartida por los particulares, todavía tiene que adecuarse a las exigencias de nuestra época, lo que exige una mayor participación de dichos particulares, quienes a su vez requieren de normas que les den la libertad necesaria para cumplir con su labor educativa.

Finalmente, cabe citar las palabras que en relación con el artículo 3º constitucional, Rubén Delgado Moya ha dicho que: "éste 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

⁶⁴ RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Décima edición. Editorial Miguel Angel Porrúa S.A. México. 1995. págs. 43 y 44.

diversos sectores del país, al sobreponer a todos el amor a la patria, pero sin xenofobias, esto es sin odio ni rencores hacia a todo aquellos que sea extranjero, pregonando en esta forma el apotegma juarista: el respeto al derecho ajeno, es la paz."⁶⁵

No dudamos que existan más reformas al artículo 3° constitucional, lo único que esperamos es que se reconozca verdaderamente el derecho de los particulares para impartir educación, y se les dé una participación más amplia para que de manera eficaz puedan cumplir con su labor educativa.

⁶⁵ DELOADO MOYA, Rubén. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tercera edición. Editorial Pac S.A. México. 1995. págs. 11 y 12.

CAPITULO IV

LEGISLACION EDUCATIVA EN MEXICO Y LA EDUCACION IMPARTIDA POR PARTICULARES

1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La materia educativa tiene singular importancia en nuestro país de tal manera que su marco jurídico se fundamenta desde la Ley Fundamental que establece las bases, en términos generales, para la organización política, además de establecer las garantías individuales y sociales a favor de los gobernados. Dentro de éstas últimas se ha considerado precisamente a la educación.

Para nosotros garantía social es aquella que establece una protección especial para determinados grupos humanos en virtud de que éstos carecen de poder económico o se encuentran en una situación precaria, o bien, tienen necesidades básicas las cuales deben ser satisfechas mediante la intervención del órgano estatal. Por lo tanto, la educación, por la función y fines que desempeña implica una garantía social toda vez que es indispensable hacerla llegar a todos los grupos humanos, por pobres que sean y por alejados que estén, pues mediante la educación puede lograrse

el progreso y desarrollo de cada individuo, de las familias y de la sociedad en general.

Por otro lado, también cabe mencionar que el desarrollo histórico revela la trascendencia que ha ido adquiriendo la labor educativa en nuestro país. Por lo tanto, no es de extrañar que la legislación que establece las bases para su regulación tenga como punto de partida normas del más alto rango, como son las constitucionales.

En efecto, la legislación educativa en México encuentra su principal fundamento en nuestra Constitución Política Federal, siendo concretamente el artículo 3º el que contiene los principios básicos sobre la materia educativa.

En el capítulo anterior ya vimos las reformas constitucionales que se fueron dando en relación con el precepto antes invocado, habiendo sido la última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, con la cual la norma constitucional que nos interesa quedó con ocho fracciones, de las que solo transcribimos las tres últimas por tener más relación con la educación impartida por particulares:

"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;

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y 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 normarán 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; 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." ⁶⁶

En la fracción VI se consagra el derecho que tienen los particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Sin embargo ese derecho no es absoluto ni se deja en total libertad a los particulares para que realicen su labor educativa, según se aprecia en todo el contexto previsto en el artículo 3º constitucional.

Doctrinalmente se han hecho algunos comentarios sobre esta parte específica, al respecto Moreno Padilla nos dice que: "Por lo que respecta a la fracción VI, podemos señalar que autoriza a los particulares impartir educación estableciendo que, para la educación primaria, secundaria y normal, así como para aquella destinada a obreros y campesinos, los particulares requieren autorización expresa y que dicha educación deberá ajustarse a los planes y programas que establezca la autoridad; es decir, todo aquel particular que desee que los estudios impartidos en sus centros

⁶⁶ Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de marzo de 1993, pág. 47.

de enseñanza tengan validez oficial, deberá ceñirse a los lineamientos públicos que, para el efecto, fija la autoridad." ⁶⁷

Efectivamente, es el Estado quien puede otorgar y retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios que se realicen en planteles particulares, en los términos que establezca la ley, misma que de conformidad con la fracción VIII del mismo precepto constitucional, será la que dicte el Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en todo el país. Esto significa que el Estado ejerce controles de índole administrativo sobre la materia educativa, aún en la que imparten los particulares.

Lo antes dicho se corrobora con lo dispuesto en la norma constitucional que se comenta, en donde se establece que tratándose de la educación primaria, secundaria y normal, impartida por los particulares, éstos deberán cumplir los fines y criterios que sigue el Estado al impartir la educación, además, deben cumplir los planes y programas que el Ejecutivo Federal determine, lo cual por un lado es correcto toda vez que se pretende unificar la enseñanza básica que se imparta en nuestro país, pero nos parece criticable que no se de oportunidad a las escuelas particulares para

⁶⁷ MORENO PADILLA, Javier. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Décima edición. Editorial Trillas S.A. México, 1994, págs. 13 y 14.

por lo menos hacer oír su opinión respecto a los planes y programas de estudio.

En relación con esto nos parece criticable la última parte contenida en la fracción III del artículo 3º constitucional, en la cual se dispone que para que el Ejecutivo Federal pueda determinar dichos planes y programas de estudio considerará la opinión de los gobiernos, de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, como es el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, entre otros. Hasta aquí el precepto es correcto, pero lo censurable es que no se haga referencia a las escuelas particulares, las que también deberían emitir su opinión para que se elaboren los planes y programas de estudio.

Es indudable que las escuelas particulares están teniendo gran trascendencia y su papel en la labor educativa está creciendo, además, esas escuelas forman parte del sistema educativo nacional cuando obtienen la autorización respectiva, por lo tanto, nos parece incorrecto que se les excluya de que su opinión pueda ser tomada en cuenta para la determinación de los planes y programas.

La trascendencia de las escuelas particulares puede verse en que imparten educación en todos los tipos y modalidades, desde preprimaria hasta posgrado, así mismo están llegando a todas las regiones de nuestro

país para llevar una enseñanza de calidad que ayude a alcanzar el progreso y mejores condiciones de vida. Por otra parte, existe el esfuerzo constante de mejorar los servicios educativos y proporcionar una educación que responda a las exigencias de la sociedad, la cual cada vez más demanda los servicios de las escuelas particulares. Esto último tiene singular importancia porque demuestra que la existencia de las escuelas particulares no se debe a simples intereses privados, sino que por el contrario ha sido el interés social el que las ha mantenido con vida, o por lo menos, son las clases alta y media las que al solicitar una educación privada de calidad motivan la presencia de las escuelas particulares.

A mayor abundamiento cabe decir que no sólo algunas clases sociales están originando la existencia de la educación impartida por particulares, sino que el propio Estado la está reconociendo y aceptando a tal grado de hacerla parte del sistema nacional educativo, siempre que se obtenga la autorización correspondiente. Esto significa que la educación proporcionada por las escuelas particulares tiene tanta importancia y validez como la que ofrece el Estado.

Por consiguiente, proponemos que la fracción III del precepto constitucional que nos ocupa sea adicionada en el sentido de que se agregue a las escuelas particulares para que también ellas puedan emitir su opinión cuando se determinen los planes y programas de estudio. Dichas

escuelas bien podrían hacer oír su voz ya sea en forma individualizada, o bien, a través de las asociaciones que agrupan diferentes instituciones particulares, como son la Confederación Nacional de Escuelas Particulares, la Asociación Nacional de Escuelas Particulares, la Asociación de Instituciones de Enseñanza Particular de la República Mexicana y la Federación de Escuelas Particulares en el Distrito Federal, entre otras.

Por otra parte, el inciso b), de la fracción VI del artículo en comentario exige que los particulares también deberán obtener previamente la autorización expresa del poder público para impartir educación primaria, secundaria y normal. A este respecto es significativo el avance legislativo que se ha logrado, en virtud de que antes del texto vigente se establecía que las autorizaciones podían ser negadas o revocadas, sin que contra tales resoluciones procediera juicio o recurso alguno. Afortunadamente esto ya fue suprimido, así, los particulares ya no se encuentran en ese estado de indefensión frente a las resoluciones de las autoridades.

En un Estado de Derecho es fundamental que se reconozca a todos, las garantías individuales que tenemos. En la especie es de mucha importancia el que los particulares que imparten educación tengan el derecho de acudir al poder judicial federal para solicitar la revisión de la legalidad de los actos de las autoridades.

Otro avance legislativo que se consigna en nuestra Constitución está en el hecho de que se haya suprimido la facultad discrecional que tenía el Estado para retirar el reconocimiento de validez oficial. Al respecto, Mario Melgar Adalid dice lo siguiente: "En cuanto al reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, la Constitución establecía que el Estado podría retirar discrecionalmente y en cualquier tiempo dicho reconocimiento. La doctrina criticó la fórmula anterior, pues la consideró injusta y 'de improcedencia constitucional del juicio de amparo'. En cuanto a la atribución del Estado para que retire discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares, el tratadista Ignacio Burgoa escribió que el reconocimiento de validez oficial de estudios debería afectar únicamente a las instituciones particulares, pero no a las personas que hubiesen realizado estudios..."⁶⁵

Es loable que en el texto vigente se suprima esa facultad discrecional que tenía el Estado, en consecuencia, ahora se confiere a los particulares un medio jurídico de defensa en relación con los actos de autoridad que tengan que ver con el otorgamiento, retiro de autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios. En esto el precepto constitucional que nos ocupa ha evolucionado favorablemente.

⁶⁵ MELGAR ADALID, Mario. Comentarios al Artículo 3º Constitucional en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Tomo I. Octava edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1995, pág. 34.

Un último comentario que hacemos es en cuanto a las instituciones de educación superior que conforme a la ley alcancen su autonomía, las que por su propia naturaleza tendrán la facultad de gobernarse por sí mismas. Esto significa que los particulares cuando se involucran en actividades de educación superior obtienen mayores responsabilidades, pero también más derechos, de tal manera que en este nivel puede hablarse de una mayor libertad, por lo menos de libertad de cátedra e investigación.

Esperamos que los cambios que se estén dando en nuestra sociedad sean percibidos por el legislador para que tanto en la Constitución como en las leyes secundarias se esté regulando adecuadamente la materia educativa.

De manera complementaria conviene mencionar lo concerniente a la libertad de trabajo, la cual como ya dejamos asentado en el capítulo anterior está prevista en el artículo 5° de nuestra vigente Ley Fundamental. En su oportunidad apuntamos que es una libertad que tiene algunas limitaciones, la principal señala que es posible dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que se quiera, con la condición de que la actividad sea lícita. En consecuencia, no es admisible dedicarse a labores que vayan en contra de nuestro orden jurídico.

Ahora bien, del primer párrafo del precepto constitucional aludido se desprenden dos posibles prohibiciones. La primera es que sólo por determinación judicial puede vedarse el ejercicio de la libertad de trabajo, pero cuando se ataquen los derechos de tercero. La segunda prohibición implica que mediante resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, también se puede vedar el ejercicio de dicha libertad, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Aplicando lo anterior a los particulares dedicados a impartir educación, tenemos que en principio para ellos no existe la limitación consistente en la ilicitud de las labores desempeñadas, habida cuenta que la propia Constitución consagra en su artículo 3º la libertad de los particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades.

Por su parte, la Ley General de Educación desarrolla en numeral antes invocado imprimiendo plenamente un carácter de licitud a la enseñanza impartida por los particulares, naturalmente cuando éstos cumplan los requisitos que la misma Ley establece, por ejemplo, obtener las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial en su caso.

De acuerdo con esto último, se admite la posibilidad de que particulares dedicados a impartir educación incurran en acciones ilícitas, no porque el transmitir conocimientos sea en sí mismo ilícito, sino porque se

realiza de tal manera que no se cumplen las disposiciones legales sobre la materia, razón por la cual puede la autoridad competente revocar la autorización o retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente. En este caso tenemos que a través de una resolución gubernativa se está vedando el ejercicio de la libertad de trabajo para aquellos particulares que imparten educación sin cumplir los preceptos de la Ley General de Educación, por ofenderse los derechos de la sociedad.

Sin embargo, cuando los particulares cumplen con las normas constitucionales y legales sobre educación, pueden dedicarse a la enseñanza no sólo porque el artículo 3º lo permite, sino además en ejercicio de la libertad de trabajo que contempla el artículo 5º de la propia Carta Magna.

2. LEY GENERAL DE EDUCACION.

Para tener una legislación educativa acorde con los postulados sustentados en nuestra Ley Fundamental fue necesario que se promulgara un nuevo ordenamiento legal que regulara de una manera más eficaz la educación en México. Así, como consecuencia de las reformas constitucionales al artículo 3º surge meses después la nueva Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de

1993, teniendo el carácter de ley reglamentaria del artículo 3º constitucional, y que deroga a la Ley Federal de Educación de 1973.

En la exposición de motivos de dicha ley, se menciona que se propone guardar plena fidelidad a la letra y el espíritu de los postulados educativos del artículo 3º de nuestra Carta Magna. Para tal efecto, todo el capitulado se sustenta en los principios de que la educación tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

Uno de los aspectos que más se enfatiza en la Ley General de Educación (en lo sucesivo nos referimos a ella como la ley) es el federalismo educativo, que implica la concurrencia de los gobiernos de la federación, de los estados y de los municipios para llevar a cabo el proceso educativo. En relación con esto se definen atribuciones concurrentes, entre las que destacan la prestación de servicios diversos de los de educación básica.

Además del federalismo educativo, se establece la participación social que incluye a los padres de familia y a todos los sectores que habrán de coadyuvar en la educación de los mexicanos.

Cabe advertir que en la exposición de motivos de la ley en cuestión se da énfasis en cuanto al federalismo educativo toda vez que se considera la base para lograr una educación de mejor calidad y proporcionada en las

diferentes regiones de nuestro país. De igual manera se abunda respecto a la participación social con el propósito de motivar a los diferentes sectores involucrados en la tarea educativa para que realicen sus mejores esfuerzos para elevar los niveles educativos, sin dejar toda la labor al órgano estatal.

La ley se compone de 85 artículos y 6 de carácter transitorio distribuidos en 18 capítulos, el primero de ellos trata sobre las disposiciones generales, en donde destaca la obligación que tiene el Estado de prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, primaria y secundaria, para lo cual se confirma la obligación de los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos menores de edad obtengan dicha educación. Se reafirma que la educación impartida por el Estado será laica y gratuita.

El capítulo segundo de la Ley trata del federalismo educativo, y comprende 4 secciones: la primera se refiere a la distribución de la función social educativa; la segunda trata de los servicios educativos; la tercera aborda lo concerniente al financiamiento en la educación; en la sección cuarta se comprende la evaluación del sistema educativo nacional, la cual corresponde a la Secretaría de Educación Pública, aunque se permite a las autoridades educativas locales realizar la evaluación en sus respectivas competencias. Dicha evaluación será sistemática y permanente.

Por otro lado el capítulo III hace referencia a la equidad en la educación, promoviendo la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. Para este efecto, el artículo 32 de la ley señala que se dará preferencia a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja, apoyados con programas compensatorios.

El Capítulo IV se refiere en general al proceso educativo y comprende tres sanciones relativas a; los tipos y modalidades de educación; los planes y programas de estudio; y el calendario escolar.

De este capítulo estimamos necesario referimos al artículo 48 el cual señala que la Secretaría de Educación Pública determinará los planes y programas de estudio, aplicables y obligatorios en toda la República, de la educación primaria, la secundaria, la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica. Para tales efectos la Secretaría considerará las opiniones de las autoridades educativas locales, y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación.

Esta disposición debe ser modificada en el sentido de que, como ya lo expresábamos en relación con el artículo 3º constitucional, se considere también la opinión de las escuelas particulares para la elaboración de los

planes y programas de estudio. Proponemos esto aún cuando se pudiera decir que implícitamente están comprendidos en los "sectores sociales", ya que aún cuando así fuera estimamos que lo más pertinente sería que de manera expresa se reconozca y mencione a las escuelas particulares dentro de esa disposición y la correspondiente en el texto constitucional, para dejar claramente asentado el derecho que sobre este respecto tienen también los particulares que se dedican a impartir educación.

El capítulo quinto es el que más interesa para efectos de nuestra investigación, toda vez que el mismo se refiere a la educación que imparten los particulares. El artículo 54 es una ampliación de la fracción VI del artículo 3º constitucional, por el cual se otorga a los particulares la facultad de impartir educación en todos sus tipos y modalidades, precisando que lo concerniente a la educación primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, requiere que se obtenga previamente la autorización expresa del Estado, y tratándose de estudios distintos de los antes mencionados, se podrá obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios.

Cabe notar que para los particulares, en los casos en que procede la autorización, ésta es obligatoria, mientras que el reconocimiento de validez oficial es opcional, lo que significa que pueden impartirse estudios sin necesidad de obtener dicho reconocimiento. Pero una vez que se obtenga la

autorización y el reconocimiento las instituciones quedarán incorporadas por ello al Sistema Educativo Nacional.

En relación con esto Rafael Villar Jiménez dice que: "Las escuelas particulares formarán parte del Sistema Educativo Nacional cuando tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudio, siendo inexplicable que sólo en estos supuestos se les considere parte del sistema y que las escuelas que imparten estudios que no requieren de validez oficial queden fuera, siendo parte de la educación en México. No sabemos cuales fueron los criterios que llevaron a legislar en esa forma tan errónea y fuera de toda lógica jurídica. ¡Qué bueno!, en parte porque esas escuelas tendrán más libertad, no tendrán que enfrentar al burocratismo desgastante, ni a las corrupciones existentes. - Agrega el mismo autor que - este artículo contradice al artículo 10 de esta ley, que establece como parte del Sistema Educativo Nacional fracción I. Los educandos y educadores. Yo preguntaría ¿Los alumnos y las instituciones educativas particulares cuyos estudios no requieren de validez oficial, dejan de ser por ese solo hecho, educandos y educadores?, la esencia no se pierde por un supuesto que no es necesario." ⁶⁹

Estamos de acuerdo con las críticas anteriores en virtud de que las escuelas particulares que no obtengan el reconocimiento de validez oficial,

⁶⁹ VILLAR JIMÉNEZ, Rafael. Ley General de Educación Comentada. CEDEP. México, 1994. págs. 88 y 89.

no deben quedar fuera por ese simple hecho del Sistema Educativo Nacional. Sin embargo, nos parece buena la observación que hace el autor citado en el sentido de que es una ventaja el no verse obligado a obtener ese reconocimiento, debido a los trámites tan engorrosos que tienen que cumplirse.

En efecto, en la práctica las autoridades han obstaculizado la obtención de las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios, pues a pesar de lo dispuesto en el artículo 55 de la ley que nos ocupa, que sólo precisa tres requisitos que deben cumplir los particulares: el de personal, el de las instalaciones y el de los planes y programas de estudio, las autoridades tienden a aumentar esos requisitos y hacerlos más complejos en su acreditación, según se demuestra con el siguiente instructivo emitido por la Secretaría de Educación Pública, a través de su Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación:

"Documentos que deben presentar los particulares a fin de obtener el reconocimiento de validez oficial.

1.- Solicitud de reconocimiento de validez oficial de estudios, suscrita por el propietario del plantel con base en el anexo 1; si se trata de persona moral (asociación civil, sociedad civil o patronato), deberá formularla el representante legal acompañando copia legalizada del acta constitutiva, así como los poderes respectivos (original y dos copias).

2.- Solicitud de autorización del nombre del plantel conforme a los requisitos y lineamientos del anexo 2.

3.- Acta de nacimiento del solicitante.

4.- Plano o croquis acotado del plantel educativo.

5.- Documento certificado ante notario público que acredite la ocupación legal del inmueble (título de propiedad, contrato de arrendamiento, de comodato, de promesa de venta, etc.). Si el plantel se encuentra establecido en inmueble propiedad de la Federación o del gobierno de algún estado, se requiere el permiso expreso de la autoridad correspondiente.

6.- Constancia de Seguridad Estructural expedida por la autoridad administrativa correspondiente o perito autorizado.

7.- Plantilla de Personal (anexar copias del título y cédula profesional correspondiente).

8.- Planes y programas de estudio*.

Además de los anteriores requisitos, algunos de los cuales implican el llenado de anexos que muchas veces son excesivos y complejos, es indispensable que los particulares cumplan con todas las exigencias que hacen las autoridades públicas en turno (mediante las visitas de inspección). Esto está originando que se dificulte la obtención de las autorizaciones y reconocimientos, afectándose así a la educación impartida por los particulares.

Desafortunadamente no existe un Reglamento de la Ley General de Educación que limite la actuación de las autoridades en materia educativa. Estimamos que dejar a los particulares al libre arbitrio de las mismas es incorrecto, por lo que proponemos que exista esa especie de reglamento en el cual, entre otras cosas deben de precisarse los requisitos y trámites que los particulares deben de cumplir para obtener su autorización o reconocimiento. Naturalmente, habrá de buscarse el no obstaculizar ni dificultar los requisitos y trámites a seguir para que pueda impulsarse correctamente la educación impartida por los particulares.

La existencia de un reglamento como el que se propone evitaría que los criterios de las autoridades en turno fueran modificados para imponer lineamientos e instructivos que van más allá de lo que dice la ley. El propósito de ese reglamento sería especificar los requerimientos de una manera objetiva para que los particulares obtengan sin mucho burocratismo su autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. Además, al contar con normas más precisas es difícil que se fomente la corrupción en las autoridades públicas, ya que estas tendrían que sujetarse a las disposiciones expresas contenidas en la ley y su reglamento, con lo cual ya no se impondrían criterios subjetivos y hasta arbitrarios.

A mayor abundamiento puede decirse que el artículo 55 de la ley es, por un lado, correcto al señalar sólo tres requisitos que deben cumplir los

particulares que soliciten autorizaciones y reconocimientos, pero por el otro lado es incorrecto que se concedan facultades discrecionales a las autoridades, pues como lo hace ver Rafael Villar Jiménez, "la fracción I del artículo que se comenta no determina cuales son los requisitos que debe cumplir el personal siendo la autoridad quien los determina discrecionalmente quedando a su criterio arbitrario y prepotente.

La fracción II no determina cuales son las condiciones higiénicas de seguridad y pedagógicas que deben tener las instalaciones dejando a la autoridad otorgante su determinación, nuevamente nos vuelven a dejar en manos de la autoridad.

La fracción III también establece una facultad discrecional en relación al reconocimiento de validez oficial porque es la autoridad otorgante quien tiene la facultad de manifestar si los planes y programas son procedentes, en educación básica, secundaria y normal ya están establecidos y ahí no hay problema, sólo cumplirlos."⁷⁰

Debe mencionarse que en la fracción III del artículo 57 de la ley se establece otra facultad discrecional, al disponerse que "los particulares que impartan educación con autorización o reconocimiento de validez oficial deberán proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado".

⁷⁰ VILLAR JIMENEZ, Rafael. op. cit. pág. 71.

En cuanto a esto último estimamos necesario que se especifique el mínimo de becas, para no dar lugar una vez más a la arbitrariedad por parte de las autoridades.

Si existiera un reglamento de la Ley General de Educación, como lo estamos proponiendo, en el mismo habrán de establecerse reglas claras y precisas que fijen los criterios y lineamientos en los que deban basarse las autoridades para determinar, entre otras cosas, la adecuada preparación del personal, cuáles son los planes y programas de estudio procedentes y cuándo las instalaciones satisfacen las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas, así como el mínimo de becas que deben proporcionar las escuelas particulares.

Lo anterior nos lleva a enfatizar la urgencia de que exista el reglamento de la ley para que se detallen todas las cuestiones relacionadas con la educación impartida por los particulares, debiéndose procurar la supresión hasta donde sea posible de aquellas facultades discrecionales que se otorgan a las autoridades públicas, ya que en lugar de favorecer la tarea educativa llevada a cabo por los particulares, la obstaculizan, además se fomenta el burocratismo y se facilita la corrupción de autoridades sin escrúpulos que sólo buscan su propio bien aun cuando perjudiquen a la colectividad, que en este caso involucra tanto a escuelas particulares como

a quienes aspiran a una educación que satisfaga sus exigencias y necesidades.

Una norma importante que merece especial comentario es la prevista en el artículo 58 de la ley, por medio de la cual se dispone que las autoridades que otorguen autorizaciones y reconocimientos de validez oficial deberán inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales concedieron dichas autorizaciones o reconocimientos.

Los párrafos segundo y tercero del precepto invocado establecen los requisitos para que se lleven a cabo las visitas de inspección. En realidad, como dice Roberto Báez Martínez, "éste dispositivo legal de la Ley que se comenta, asienta la garantía de seguridad jurídica, preestablecida en el artículo 16 de nuestro Código Político Federal..."⁷¹

En relación con este artículo en comentario consideramos criticable el hecho de que solo se inspeccionen y vigilen los servicios educativos respecto de los cuales se conceden autorizaciones y reconocimientos, quedando fuera de esa vigilancia los servicios que prestan las escuelas particulares que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial, excepto los de educación inicial preescolar, según se deduce del artículo 59 de la misma ley.

⁷¹ BAEZ MARTINEZ, Roberto. Ley General de Educación Comentada. Segunda edición. Editorial Pac S.A. México. 1996. pág. 168.

Al respecto, estimamos que también los estudios sin reconocimiento de validez oficial deben ser motivo de vigilancia por parte de las autoridades, lo que permitiría elevar la calidad de estos y evitaría la creación de escuelas particulares "fantasmas", pero no solo esto, sino que deben quedar comprendidos en el Sistema Educativo Nacional para que se les de la importancia que tienen, sobre todo si tomamos en cuenta que dentro de esos estudios está la educación técnica que reviste singular trascendencia para lograr una adecuada capacitación para el trabajo.

Por lo tanto, proponemos que en la ley y el reglamento de la misma que se expidiera, se establecieran requisitos para el funcionamiento de planteles que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial, y que estuvieran también bajo la vigilancia de las autoridades, naturalmente sin que se obstaculizara su actuación, habida cuenta que el fin de esta propuesta no es poner trabas a la educación impartida por los particulares, sino que se eleve en general la calidad de la educación en nuestro país, y que también esos planteles, por la importancia que llegan a adquirir, estén comprendidos en el Sistema Educativo Nacional.

Con la propuesta que se hace habrá un mayor número de estudios realizados dentro de dicho Sistema, mismos que de conformidad con el artículo 60 de la ley tendrán validez en toda la República. Estimamos que esto es más apropiado pues aún cuando los estudios realizados fuera del

Sistema pueden adquirir validez oficial, mediante su revalidación, ésta en la práctica tiende a ser compleja por los diversos requisitos que deben satisfacerse, ya que puede otorgarse por niveles educativos, grados escolares o por asignaturas u otras unidades de aprendizaje.

Cabe mencionar que el capítulo VI de la ley trata precisamente lo relativo a la validez oficial de estudios y la certificación de conocimientos, en donde entra lo referente a la revalidación y, por consiguiente, los estudios realizados dentro y fuera del Sistema Educativo Nacional.

Por otra parte, la participación social en la educación es el tema principal del capítulo VII de la Ley, con lo cual se enfatiza la necesidad de que haya un proceso constante de comunicación que involucre no solo a los educadores y educandos, sino también a los padres de familia, a los consejeros de participación e inclusive a los medios de comunicación.

El capítulo VIII de la ley trata lo concerniente a las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo, contemplándose diversas maneras a través de las cuales pueden infringir las normas quienes prestan servicios educativos. Naturalmente, si lo hacen sufrirán las sanciones que pueden ir desde la multa hasta la revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios. Lo que significa que no son para siempre las autorizaciones o reconocimientos que se otorgan, toda vez

que están condicionados a que se cumplan todas las normas sobre la materia.

Antes de concluir este apartado queremos repetir algunas preguntas que desde 1983 hiciera Agustín Martínez Méndez, las cuales en gran medida siguen vigentes a pesar de la Ley General de Educación, las preguntas son: "¿Porqué se ataca a la educación privada si ésta puede abatir el déficit educativo sirviendo a la clase media y alta?. Actualmente atrae a 8 millones de alumnos en todos los niveles educativos, de los cuales el 70 % de esta población escolar pertenece a la clase media y genera 250 mil plazas de trabajo. ¿Porqué el gobierno obstaculiza el servicio educativo de los particulares, si es un requisito indispensable para el desarrollo de país y no es posible que el Estado solucione el problema educativo sino cuenta con su colaboración?. ¿Porqué está cerrando la Secretaría de Educación escuelas normales particulares o restringiendo el número de inscritos, si cada año el ansia de educarse y de aprender abarca mayores grupos humanos." ⁷²

Las respuestas a estas preguntas deben darlas las autoridades públicas. Esperamos que esas respuestas sean a favor de todos los que están interesados en la educación en nuestro país, lo que incluye tanto a los

⁷² MARTINEZ MENDEZ, Agustín. op. cit. págs. 7 y 8.

particulares que quieren impartir la educación, como a los que desean recibir la misma.

Cualquier decisión y actividad que se haga al respecto debe orientarse hacia el máximo anhelo en esta materia que es de elevar la calidad en la educación, para que sea un instrumento de progreso, bienestar y dignidad. Una legislación adecuada ayudará en mucho para que ese anhelo se cumpla y sea cada vez más una realidad acorde a nuestras necesidades educativas.

3. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establecen las bases para la organización administrativa, comprendiendo tanto la forma centralizada como la paraestatal. Dentro de la primera encontramos las atribuciones que se confieren a las diferentes Secretarías de Estado.

Para efectos de nuestra investigación resulta interesante destacar lo relativo a la Secretaría de Educación Pública, misma que forma parte de la Administración Pública Centralizada, y a la cual le corresponden todos los asuntos que tienen que ver con la materia educativa en todas sus manifestaciones, tipos y modalidades.

Concretamente señalaremos que el artículo 38 de la ley que nos ocupa es el que señala las atribuciones que le competen a la Secretaría de Educación Pública, de las cuales solamente nos referiremos a las que tienen que ver con la educación impartida por los particulares. Así, tenemos que la fracción I establece que corresponde a la Secretaría:

I.- "Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;

a).- La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural.

b).- La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

c).- La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

d).- La enseñanza agrícola, con la cooperación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. (hoy en día denominada Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural).

e).- La enseñanza superior y profesional.

f).- La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general; "

Como puede apreciarse la primera atribución de la SEP está orientada en esencia hacia el ejercicio de un control de toda la enseñanza, tratándose de la que proviene de escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas. Para tal efecto, la Secretaría tiene la facultad de organizar,

vigilar y desarrollar la enseñanza en dichas escuelas, lo que comprende a las escuelas particulares.

Estamos de acuerdo que para que haya uniformidad en la enseñanza debe existir ese tipo de vigilancia, sin embargo, si la Secretaría abusa de su facultad respectiva o hace un mal uso de la misma se puede afectar en general la educación en nuestro país. Por lo tanto, es recomendable que se busquen mejores estrategias y acciones para que la Secretaría cumpla con esa atribución, eso requiere una participación activa de todas las escuelas incluyendo las privadas, mismas que no sólo deben someterse a la vigilancia por parte de las autoridades, sino que deben proponer y participar en mejoras para elevar la calidad de la educación.

En la fracción II se dispone que también le corresponde a la Secretaría "organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares."

Con lo anterior puede notarse que las escuelas particulares pueden participar también en la educación artística, aunque corresponde de igual manera a la Secretaría todo lo relativo a la organización y desarrollo de ese tipo de estudios.

La fracción V del precepto que nos ocupa es de singular importancia, toda vez que mediante ella se otorga a la Secretaría la atribución de: "Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional."

Lo anterior nos parece muy criticable, sobre todo la última parte en donde se establece que la Secretaría puede prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al Sistema Educativo Nacional. Esto significa que existen facultades amplias de la Secretaría para la incorporación, lo que nos parece incorrecto pues estimamos que esas normas no deben ser prescritas o establecidas por la Secretaría, sino que es el legislador quien a través de disposiciones legales debe establecer esas normas. El hecho de que se conceda a la Secretaría esa atribución se traduce en que los titulares pueden cambiar las normas a su libre arbitrio, que es lo que ha sucedido hasta la actualidad, lo que resulta a todas luces inapropiado ya que permite la arbitrariedad y criterios subjetivos, lo que se puede evitar con normas jurídicas establecidas en la ley de la materia.

En la fracción VI se establece que corresponde a la Secretaría "ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan

educación en la República, conforme a lo prescrito por el Artículo 3º Constitucional.”

Es evidente que las funciones de supervisión y vigilancia abundan en la propia Secretaría, lo cual es correcto siempre y cuando no se atente contra las escuelas particulares, bajo el pretexto de que esa vigilancia implica una serie de requisitos y trámites que más bien representan obstáculos para la impartición de la educación privada.

Finalmente comentaremos la fracción XV del precepto en cuestión, que establece la atribución que tiene la Secretaría para revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten. Esto implica que estudios realizados en escuelas no incorporadas, y por consiguiente fuera del Sistema Educativo Nacional, puedan ser revalidados, siendo esto acertado, pero lo mejor sería, como ya lo propusimos en su oportunidad, que se procure el que todas las escuelas particulares pudieran quedar incluidas en el Sistema, debiéndose fomentar al respecto las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios.

4. REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

Las facultades que se conceden a la Secretaría de Educación Pública no solamente están previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino que también se encuentran en la Ley General de Educación, así como en otras disposiciones y normas, por ejemplo las del Reglamento Interior de la propia Secretaría, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de Marzo de 1994.

Corresponde ahora referirnos precisamente al Reglamento Interior de la SEP para abundar sobre las normas relacionadas con la educación impartida por particulares. Primeramente cabe mencionar lo que dispone el artículo 2º del Reglamento, diciendo que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le competen a la SEP, ésta contará con varias unidades administrativas, dentro de las cuales está la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación.

Antes de considerar las facultades propias de esta Dirección, que es la que se relaciona con nuestro tema, conviene señalar una de las facultades no delegables que tiene el Secretario de Educación, la cual está prevista en la fracción I del artículo 5º del Reglamento, consistente en: "Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable,

con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y con los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale;"

De lo anterior se deduce que el Secretario depende de las determinaciones del Presidente de la República para que pueda fijar la política educativa a seguir. Esto quiere decir que los criterios aplicables al sector educativo pueden variar cada sexenio, según los principios y prioridades que adopten las autoridades en turno.

Ahora bien, el artículo 15 del Reglamento es el que señala las facultades que corresponden a la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, de las cuales únicamente transcribimos las que tienen que ver con la educación impartida por particulares, para después hacer los comentarios procedentes. Esas facultades están en las fracciones siguientes:

"III.- Proponer, y evaluar las políticas de la Secretaría en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios a los planteles particulares;

IV.- Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios a particulares para impartir educación en todos sus tipos y modalidades, con excepción de aquellos

casos en que dicha atribución este encomendada a otras unidades administrativas de la Secretaría;

V.- Substanciar el procedimiento y emitir las resoluciones que revoquen o retiren la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios respecto de los casos señalados en la fracción anterior, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Jurídicos;

VIII.- Inspeccionar y vigilar, en términos de la Ley General de Educación, los servicios educativos que se realicen en los planteles particulares incorporados a la Secretaría o que estén gestionando su incorporación a ella o que sin estar incorporados deban cumplir las disposiciones de la Ley General de Educación y, en su caso imponer las sanciones procedentes;

IX.- Establecer los mecanismos operativos que garanticen el cumplimiento, por parte de los particulares, de los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar, así como también de las medidas que establece la Ley General de Educación para la impartición de educación a menores de edad;

X.- Proponer lineamientos generales conforme a los cuales los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría deban proporcionar becas;

XII.- Elaborar y mantener actualizadas las estadísticas de las escuelas particulares que funcionen con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría;

XIII.- Evaluar la prestación del servicio educativo en las escuelas particulares que funcionen con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría."

Refiriéndonos a cada una de estas facultades, haremos los siguientes comentarios:

La establecida en la fracción III implica una actividad amplia de la Secretaría para ejercer un control sobre las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios, es decir, la autoridad se reserva bastantes atribuciones sobre la materia.

De la fracción IV se deduce claramente que la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación tiene todas las atribuciones en materia de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios y de ella dependerá si un particular puede o no impartir educación, ya que mientras no exista un reglamento que señale los requisitos que debe cumplir un particular para impartir enseñanza en todos sus tipos y modalidades, se estará bajo las medidas subjetivas de las autoridades en turno.

En la Fracción V se señala que la Dirección General que se comenta, será la encargada de llevar a cabo el procedimiento para retirar o revocar las autorizaciones o reconocimiento de validez oficial de estudios a los

particulares, lo cual nos parece inapropiado pues deja al particular afectado en un estado de indefensión, porque en este caso, dicha Dirección actúa como juez y parte.

Las fracciones VIII y IX implican una vigilancia sobre el cumplimiento a las disposiciones en materia educativa por parte de los particulares que imparten educación en cualquier grado o modalidad.

En la fracción X se establece una facultad discrecional a la Dirección que se comenta, para fijar la forma en que los particulares que impartan educación proporcionen becas, sin fijar un mínimo, lo cual puede llevar a abusos por parte de las autoridades.

La fracción XII faculta a la Dirección General de Evaluación, Incorporación y Revalidación, para llevar un control de las escuelas particulares que tengan autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios expedidos por la Secretaría.

Por último, la fracción XIII señala la facultad que tiene la Dirección antes citada, para la evaluación necesaria para determinar la prestación del servicio que prestan las escuelas particulares.

Esto revela las amplias atribuciones que se otorgan a las autoridades dejando muchas veces con pocos recursos de defensa a los particulares.

Por lo anterior, insistimos en la propuesta que hemos hecho en el sentido de que debe ser la Ley General de Educación y el Reglamento de la misma, que se expida a la mayor brevedad posible, los ordenamientos que establezcan todas las normas, lineamientos y criterios en los que deben basarse las autoridades para cumplir sus labores de aplicación, vigilancia y evaluación de las tareas educativas que llevan a cabo los particulares cuando han obtenido la respectiva autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios.

5. ACUERDO NACIONAL DE LA MODERNIZACIÓN EDUCATIVA.

Durante el sexenio pasado se propuso la modernización del Estado abarcando todas las áreas y materias posibles, dentro de las cuales estuvo también la educativa. Al respecto, cabe mencionar que tuvo mucha importancia el Programa para la Modernización Educativa de 1990, del cual a su vez se derivó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, mismo que constituye una de las estrategias más sólidas en la modernización educativa. Dicho Acuerdo fue publicado el 19 de Mayo de 1992 y en él se establece como objetivo primordial alcanzar una educación de alta calidad con carácter y capacidad nacional que asegure

niveles educativos suficientes para toda la población, así como reafirmar y acrecentar el compromiso del Estado mexicano con la educación pública.

Este acuerdo fue suscrito por el gobierno federal, los gobiernos de cada una de las entidades federativas de la República Mexicana y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, como representante del magisterio nacional, sin tomar en cuenta la participación de las escuelas particulares.

El Acuerdo se compone de seis secciones, en la primera, denominada "Introducción", se menciona la estrategia de modernización en donde la Reforma del Estado requiere que se aceleren los cambios en el orden educativo, para tal efecto se pretende una participación más intensa de la sociedad en el campo de la educación. Así, habrá una nueva relación entre Estado y la Sociedad, dándose una mayor oportunidad a los particulares que imparten educación en los diferentes tipos, niveles y modalidades.

Al respecto y en su oportunidad, el Dr. Andrés Serra Roja dijo que: "mejorar la calidad de la educación y de sus servicios de apoyo es imperativo para fortalecer la soberanía nacional, para el perfeccionamiento de la democracia y para la modernización del país. La modernización de la educación requiere mejorar la calidad en todo el sistema educativo, tanto el escolarizado, que abarca desde el nivel preescolar hasta el posgrado,

pasando por la educación técnica y universitaria, como el extraescolar, que comprende los sistemas abiertos, la educación y capacitación de adultos y la educación especial." ⁷³

En la presente década el principal objetivo en materia educativa es elevar la calidad de la educación en todos sus tipos y modalidades. Así, los particulares tienen una función importante porque a ellos también les corresponde realizar sus mejores esfuerzos para mejorar sus servicios educativos en todos los aspectos.

Actualmente el instrumento que sirve de base para determinar la política educativa es el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, por el cual el Poder Ejecutivo ha establecido sus criterios sobre la materia. En la introducción del Programa se dice que éste "se enmarca en el concepto de desarrollo humano: pretende lograr equidad en el acceso a las oportunidades educativas y establecer condiciones que permitan su aprovechamiento pleno, trata de asegurar que la educación permanezca abierta también para las generaciones futuras, conforme a una visión de desarrollo sostenible, se dirige a alentar la participación y responsabilidad de los principales agentes que intervienen en los procesos educativos y a formar seres humanos que participen responsablemente en todos los

⁷³ SIERRA ROJAS, Andrés. *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, Décima edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1991. pág. 591.

ámbitos de la vida social; además, se orienta a estimular la productividad y creatividad en el desempeño de todas las actividades humanas.”⁷⁴

Mediante el programa se pretende dar cumplimiento a las normas en materia educativa contenidas en el artículo 3º constitucional y en la Ley General de Educación. Los propósitos fundamentales del Programa son la equidad, la calidad y la pertinencia de la educación.

La equidad se refiere a la calidad de la educación que se imparte. La desigualdad y heterogeneidad de condiciones sociales se reflejan en la educación y se traducen en disparidades en la calidad de la enseñanza y en sus resultados. Por eso, a través del Programa se pretende lograr servicios educativos de calidad, sobre aquellos que se prestan en situaciones de mayor marginación.

La calidad de la educación ha sido una preocupación constante de todos los que intervienen en el proceso educativo o se enfrentan a sus resultados. Naturalmente que esto incluye a los particulares que se dedican a la enseñanza. La calidad de los servicios educativos es producto de un conjunto de factores que concurren en diversos momentos y circunstancias. Por ello, implica una carrera continua en la búsqueda del mejoramiento, que

⁷⁴ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000. Secretaría de Educación Pública. México, 1996. pág. 9.

requiere de un esfuerzo constante de evaluación, actualización e innovación.

El Programa también define prioridades. Todos los tipos, niveles y modalidades educativos son importantes, pues responden a necesidades y aspiraciones individuales y sociales. Sin embargo, se otorga la mayor prioridad a la educación básica, dentro de la cual los particulares tienen una participación trascendental toda vez que a través de sus servicios pueden contribuir a alcanzar el objetivo de brindar la educación básica a un mayor número de personas y en diferentes áreas geográficas.

En relación con esto, Rafael Villar Jiménez ha dicho lo siguiente: "El programa dedica una atención especial a la educación básica por ser el instrumento más efectivo, para compensar la desigualdad, avanzar en la libertad, procurar la justicia y edificar una nación más democrática, mejor integrada, más armónica y más productiva... Se busca el concurso de voluntades en donde los particulares deben fundar su intervención para ser oídos en sus puntos de vista."⁷⁵

Dentro del Programa una de sus principales secciones está dedicada a la educación básica, y comprende estrategias y acciones en las cuales se hace mención específica a la educación que imparten los particulares.

⁷⁵ VILLAR JIMENEZ, Rafael. El Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000 y sus Repercusiones en las Escuelas Particulares. CEDEP. México. 1996. pág. 8.

Concretamente se dice que: "los particulares participan en la función educativa en los términos establecidos por la Constitución y la Ley General de Educación. Su presencia significa frecuentemente la posibilidad de practicar opciones pedagógicas diversas que, de manera positiva, influyen en el proceso general de la educación. Al mismo tiempo, la SEP asegura que los principios y normas que rigen el quehacer educativo se observen, para atender el principio de unidad y garantizar el derecho de quienes reciben los servicios. Las escuelas particulares -con autorización o reconocimiento de validez de estudios para impartir la educación primaria y secundaria- brindan atención acerca de 7 por ciento de la matrícula del país. Al hacerlo se suman al gobierno y al conjunto de la sociedad en el propósito de ofrecer una educación de calidad. Para facilitar la actividad de los particulares en los términos de la legislación en la materia, se continuará promoviendo la simplificación de las reglas administrativas y de operación en el Distrito Federal y se alentará a las autoridades estatales a impulsar acciones en este sentido." 76

Como puede apreciarse en la parte final de lo antes transcrito, podemos darnos cuenta que el gobierno ha reconocido el burocratismo y las trabas que se ponen a los particulares mediante una gran diversidad de "reglas administrativas y de operación". Esperamos que efectivamente haya

⁷⁶ Poder Ejecutivo Federal. op. cit. págs. 45 y 46.

una simplificación de las mismas y sobre todo que verdaderamente se esté impulsando y facilitando la actividad de los particulares que se dedican a impartir educación.

Es importante destacar que el impulsar la labor educativa de los particulares no trae ninguna competencia ni riesgo para el gobierno, por el contrario, se está colaborando en una actividad prioritaria que merece mejores esfuerzos. Esperamos que mediante una legislación adecuada se motive a los particulares para que coadyuven junto con el gobierno en la obtención de una de las metas más altas y benéficas para todo el país consistente en elevar la calidad de la educación en todos sus tipos, niveles y modalidades.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Estimamos que la educación es el arte y la técnica de formar a individuos y comunidades, a través de la enseñanza y transmisión de conocimientos, con el propósito de lograr el desarrollo y mejoramiento de los individuos que reciben dicha enseñanza. Además, la educación representa un instrumento de mucho valor que permite lograr cambios positivos en los individuos con el fin de que puedan estar preparados para las situaciones que enfrenten, por difíciles que éstas sean, así mismo, convirtiéndolos en elementos activos y aptos para que contribuyan a transformar y mejorar la vida económica, social y cultural de un pueblo.

SEGUNDA. La educación en México, procura alcanzar el desarrollo armónico de las facultades del ser humano y fomentar en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia, y en razón del titular que la presta se clasifica en pública y en privada. La primera es una función propia del órgano estatal, y por consiguiente esta a cargo del Estado, Por su parte, la educación privada es la actividad que desempeñan los particulares con el propósito de satisfacer los requerimientos de individuos en materia educativa, con apego a los fines y criterios que establece el artículo 3º constitucional, para lo cual, habrán de contar con las autorizaciones necesarias que, en su caso, deban dar las autoridades competentes, para que se pueda realizar tal función.

TERCERA. Existen algunos factores que pueden señalarse como causantes de la problemática educativa que enfrentamos, siendo los principales los siguientes. a).- La crisis económica por la que atraviesa el país, misma que origina varias consecuencias graves que repercuten en la educación, por ejemplo, el desempleo, el hambre y la pobreza motivan que algunos grupos humanos en lugar de dedicarse a la educación se involucren en actividades de subempleo que les permita cubrir sus necesidades más apremiantes. b).- La desigualdad educativa, al respecto, es necesario aceptar el hecho de que nuestro sistema educativo creció en forma desigual, es decir, los beneficios se dan más en las zonas desarrolladas que en las menos desarrolladas; en las zonas más pobladas que en las menos pobladas. De esta forma la escuela llegó más tarde a los lugares más pobres, menos desarrollados y más dispersos, influyendo de manera negativa en el aprovechamiento escolar.

CUARTA. Consideramos que la educación impartida por los particulares tiene como base la libertad de trabajo, así como la libertad de enseñanza. Ambas son garantías individuales que concede nuestra Carta Magna, en sus artículos 5º y 3º respectivamente, por tal razón, los particulares tienen el derecho de impartir educación en todos sus tipos, grados y modalidades que deseen, sin que el Estado pueda restringir tal derecho, salvo en los casos y con las condiciones que la misma Constitución Federal establece. Es decir, que de acuerdo con lo que señala nuestra

Constitución, el Estado tiene la obligación de dirigir y orientar el Sistema Educativo Nacional, toda vez que la función educativa le corresponde principalmente a éste, pero al mismo tiempo, la Constitución concede a los particulares la libertad de poder colaborar con el Estado en esta función, con las limitantes de que la educación que impartan sea laica, y por lo que respecta a la educación primaria, secundaria y normal obtengan previamente la autorización correspondiente, fuera de estos casos, el Estado está obligado a no obstaculizar, limitar o negar el ejercicio del derecho que tienen los particulares para impartir educación.

QUINTA. Dentro del orden jurídico fundamental tenemos que la Constitución Política de 1857 estableció en su artículo 3º una auténtica garantía individual de libertad en materia de enseñanza, toda vez que sin restricción alguna se postulaba que la enseñanza era libre, significando esto el hecho de que todo individuo tenía la facultad de impartir educación sin que las autoridades públicas pudieran imponer límites u obligar a los particulares a adoptar determinados programas o planes educativos.

SEXTA. En el texto original de la Constitución de 1917 no se estableció la libertad de enseñanza de una manera amplia, ya que se señalaron algunas restricciones para enfatizar las características que debe tener la educación impartida por el Estado. Dentro de esas restricciones está el no permitir al clero su participación en la materia educativa, debido a los

prejuicios que en el siglo pasado originó con motivo del poderío que tenía la Iglesia. Una consecuencia de esos prejuicios es que finalmente la libertad de enseñanza que esbozó el artículo 3º constitucional quedó con prohibiciones y limitaciones, toda vez que se estableció que la enseñanza sería laica y que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto podían establecer o dirigir escuelas primarias.

SEPTIMA. El artículo 3º constitucional en el presente siglo ha sido reformado en diversas ocasiones, concretamente en los años de 1934, 1946, 1980, 1992 y 1993, demostrando que ha sido una disposición elástica a las políticas de diversas administraciones y que además ha provisto al Estado mexicano de un elemento que le otorga el dominio sobre la educación en general, superando las diferencias ideológicas, políticas y religiosas de los diversos sectores del país, al sobreponer a todos el amor a la patria. Desafortunadamente, para la educación impartida por los particulares las modificaciones no siempre fueron acertadas, ya que en algunas se establecieron facultades discrecionales a favor de las autoridades públicas, especialmente en cuanto a las autorizaciones que se conceden a los particulares que se dedican a la tarea educativa.

OCTAVA. Nos parece criticable la última parte contenida en la fracción III del artículo 3º constitucional, en la cual se dispone que para que el Ejecutivo Federal pueda determinar los planes y programas de estudio

considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Hasta aquí el precepto es correcto, pero lo censurable es que hasta el momento nunca se toma la participación de las escuelas particulares, las que también deberían emitir su opinión para que se elaboren los planes y programas de estudio, y no únicamente el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación. Por consiguiente, proponemos que dicha fracción III sea adicionada en el sentido de que se agregue a las escuelas particulares para que también puedan emitir su opinión cuando se determinen los planes y programas de estudio. Dichas escuelas bien podrían hacer oír su voz ya sea en forma individualizada, o bien, a través de las asociaciones que agrupan diferentes instituciones particulares.

NOVENA. En virtud de que la vigente Ley General de Educación establece algunas facultades discrecionales, respecto a las autorizaciones y reconocimientos de validez oficial de estudios, como por ejemplo, los requisitos que debe cumplir el personal docente, las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que deben tener las instalaciones, la manifestación de que si los planes y programas de estudio son procedentes, y la fijación del mínimo de becas, entre otras, estimamos que debe establecerse una normatividad más adecuada, por lo cual, proponemos la creación de un Reglamento de la Ley, con el fin de obligar a los funcionarios y a los particulares a su estricto cumplimiento, en el que se prevenga, entre

otras cosas, los requisitos y trámites que los particulares deben cumplir para obtener la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios, para impartir educación. Y dejar de basarse en criterios personales como ha venido sucediendo. Naturalmente, habrá de buscarse el no obstaculizar ni dificultar los requisitos y trámites a seguir para que pueda impulsarse correctamente la educación impartida por los particulares.

DECIMA. Proponemos que en la Ley General de Educación y en el Reglamento de la misma, que se expidiera, se establezcan requisitos para el funcionamiento de planteles que imparten estudios sin reconocimiento de validez oficial, principalmente aquellos que van dirigidos a la capacitación para el trabajo, así mismo, que estuvieran bajo la vigilancia de las autoridades, lo que evitaría la creación de tantas escuelas "fantasmas", que en lugar de dar una preparación adecuada, ocasionan verdaderos fraudes a los padres de familia y a los alumnos, naturalmente sin que se obstaculizara su actuación, habida cuenta que el fin de esta propuesta no es poner trabas a la educación impartida por los particulares, sino que se eleve en general la calidad de la enseñanza en nuestro país, y que también esos planteles, por la importancia que llegan a adquirir, estén comprendidos en el Sistema Educativo Nacional.

DECIMA PRIMERA: Es importante reconocer que las escuelas particulares, se han multiplicado, a pesar de las muchas trabas que las

autoridades les imponen para su funcionamiento, sin embargo, éstas han demostrado que con la calidad de enseñanza que imparten, su demanda es cada día mayor, por eso, es necesario que las autoridades les reconozcan el derecho que tienen para impartir educación, dándoles todas las facilidades para su creación y funcionamiento, en lugar de entorpecer y limitar el servicio que prestan, con lo cual, estas instituciones contribuirían en mayor medida con el Estado a terminar con el analfabetismo y elevar la calidad de enseñanza, para crear mejores condiciones de vida que permitan a los individuos y a la sociedad una superación constante, pues nadie duda que en donde existe una mejor educación habrá también un mayor progreso.

BIBLIOGRAFÍA.

1. AGUIRRE SANTOSCOY, Ramiro. Historia Sociológica de la Educación. Publicación de la Secretaría de Educación Pública. México. 1963.
2. AZEVEDO, Fernando de. Sociología de la Educación. Novena Reimpresión. Fondo de Cultura Económica S. A. México. 1973.
3. AZUARA PEREZ, Leandro. Sociología. Decimotercera edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1994.
4. BAEZ MARTINEZ, Roberto. Ley General de Educación Comentada. Segunda edición. Editorial Pac S. A. México. 1996.
5. BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Artículo Tercero Constitucional. Asociación Nacional de Escuelas Particulares en la República Mexicana A. C. México. 1984.
6. BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Decimoséptima edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1983.
7. CISNEROS FARIAS, Germán. El Artículo Tercero Constitucional: Análisis Histórico, Jurídico y Pedagógico. Editorial Trillas S. A. México. 1970.
8. FLETES, Pedro. La Participación de los Empresarios en la Libertad para Educar y Educar para la Libertad. VII Convención Nacional de Escuelas Particulares. México. 1984.
9. GOMEZJARA, Francisco A. Sociología. Vigésimocuarta edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1993.
10. GONZALEZ AVELAR, Miguel. Política Educativa en Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaria de Programación y Presupuesto. Editorial Porrúa S. A. México. 1981.
11. GUZMAN LEAL, Roberto. Sociología. Decimosexta edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1993.
12. LARROYO, Francisco. Historia General de la Pedagogía. Primera reimpresión de la segunda edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1986.
13. LATAPI, Pablo. Mitos y Verdades de la Educación Mexicana. 1971-1972. Centro de Estudios Educativos. México. 1973.

14. MARTINEZ MENDEZ, Agustín. Importancia de la Educación Particular en el Desarrollo Futuro del País. VI Convención Nacional de Escuelas Particulares. México. 1983.
15. MELGAR ADALID, Mario. Las Reformas al Artículo 3o. Constitucional en la Modernización del Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1994.
16. MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México S. A. México. 1972.
17. MORENO COLLADO, Jorge. Educación y Política: El Papel del Estado y la Sociedad en el Proceso Educativo. Ponencia en el Seminario sobre el Marco Sociopolítico de la Educación en México. México. 1987.
18. PALACIOS ALCOCER, Mariano. El Régimen de Garantías Sociales en el Constitucionalismo Mexicano. Evolución y Perspectivas Contemporáneas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México. 1995.
19. PRATT FAIRCHILD, Henry (editor). Diccionario de Sociología. Traducción de T. Muñoz, J. Medina Echavarría y J. Calvo. Decimotercera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica S. A. México. 1992.
20. RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero. Mexicano: ésta es tu Constitución. Décima edición. Editorial Miguel Porrúa S. A. México. 1995.
21. RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Sociología. Decimosexta edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1978.
22. SERRA ROJAS, Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Décima edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1991.
23. SOLANA, Fernando. et. al. Historia de la Educación Pública en México. Primera Reimpresión. Fondo de Cultura Económica S. A. México. 1982.
24. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigesimonovena edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1995.
25. TENA RAMIREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. 1808-1979. Novena edición. Editorial Porrúa S.A. México. 1980.
26. VILLAR JIMENEZ, Rafael. Ley General de Educación Comentada. Centro de Estudios para Directores de Escuelas Particulares. México. 1994.

27. ZARCO, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario 1856 - 1857. El Colegio de México. México. 1957.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Centésima edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1993.
2. Ley General de Educación. Secretaría de Educación Pública. Populibro. México. 1993.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Trigesimasegunda edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1995.
4. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. México. 1994.

DOCUMENTALES

1. Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, publicado el 19 de Mayo de 1992 en el Diario Oficial de la Federación.
2. Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de enero de 1992.
3. Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de marzo de 1993.
4. Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de julio de 1993.
5. Congreso Constituyente 1916 - 1917. Diario de los Debates. Tomo I. Gobierno del Estado de Querétaro. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación. México. 1960.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, Actualizada y Aumentada, por Delgado Moya, Rubén. Tercera edición. Editorial Pac S. A. México. 1995.
7. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. Tomo I. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Séptima edición. Editorial Porrúa S. A. México. 1995.

8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, por Moreno Padilla, Javier Décima Primera edición. Editorial Trillas S. A. México. 1995.
9. Programa de Desarrollo Educativo 1995 - 2000. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Educación Pública. México. 1996.

JURISPRUDENCIA

1. Semanario Judicial de la Federación. Pleno. Quinta Epoca. Tomo VII.
2. Semanario Judicial de la Federación. Segunda Sala. Quinta Epoca. Tomos LXV y LXXI.