

LA EDUCACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS

José María SOBERANES DÍEZ*

SUMARIO: I. Introducción. II. El tratamiento de la educación en las Constituciones del siglo XIX. III. La situación educativa previa a la Constitución de 1917. IV. La educación en el Congreso Constituyente de Querétaro. V. La evolución y entendimiento de las instituciones educativas establecidas en el texto original.

I. INTRODUCCIÓN

La educación es un tópico fundamental en cualquier sociedad. Gracias a ella, en el presente se aprende del pasado y se prepara el futuro de cada individuo y de toda la sociedad. Es por este motivo que la formación de los individuos ha sido una preocupación constante del constitucionalismo. México es un buen ejemplo en este sentido, pues prácticamente en todas las Constituciones que ha tenido, la enseñanza ha estado presente de una forma u otra.

En los albores del centenario de la Constitución de 1917 es oportuno abordar el tratamiento que le dio esta norma al fenómeno educativo. Hablamos del fenómeno formativo y no del derecho a la educación, porque en el texto original no se consagró expresamente el derecho a la educación, como muchas veces se ha mencionado de forma equivocada.

La consagración expresa de un derecho humano o una garantía individual, conforme a la denominación original, que tuviera por contenido la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de los individuos, se incorporó al texto en la reforma de 1993. No obstante, en la redacción original sí se abordó el tema educativo en nueve ocasiones. Incluso, en una de ellas

* Doctor en derecho con mención honorífica por la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, campus México; miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II; profesor de teoría general del proceso, derecho procesal constitucional, teoría constitucional, derecho constitucional mexicano y derechos fundamentales.

se hizo para establecer un derecho fundamental del ámbito académico: la libertad de enseñanza. Pero no se estableció un derecho subjetivo que permitiera reclamar una formación. Es por ello que, con todo propósito, el título de este trabajo no es “el derecho a la educación en la Constitución de 1917”, sino “la educación en la Constitución de 1917”.

Para analizar el tratamiento constitucional de la educación en la Constitución de Querétaro, tocaremos, en primer lugar, el desarrollo de la educación en el constitucionalismo previo (apartado II); después, apuntaremos brevemente la situación educativa que vivía el país en el momento en el que se discutió el tema en el Constituyente (apartado III); posteriormente, analizaremos los debates y el texto emanado de la asamblea queretana (apartado IV), y, finalmente, exploraremos la evolución y el significado del texto original (apartado V).

II. EL TRATAMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX

La educación ha sido una preocupación constante del constitucionalismo mexicano. En sus Sentimientos de la Nación, Morelos ya había expuesto que unos de los fines de las leyes del Congreso sería alejar la ignorancia.¹ En la Constitución de 1824 se señaló como la primera obligación del Congreso de la Unión promover la ilustración mediante el establecimiento de escuelas.² La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 dispuso que le correspondía a las juntas departamentales iniciar leyes relativas a la educación, así como establecer escuelas en todos los pueblos de su departamento.³ Las Bases de

¹ El famoso artículo 12 de ese documento disponía: “12o. Que como la buena ley es superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen á constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

² La Constitución de 1824 indicaba textualmente: “Art. 50. Las facultades exclusivas del Congreso general son las siguientes. 1a. Promover la ilustracion, asegurando por tiempo limitado derechos esclusivos á los autores por sus respectivas obras; estableciendo colejos de marina, artilleria é ingenieros; erigiendo uno ó mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educacion pública en sus respectivos estados”.

³ Dicha Ley disponía lo siguiente: “Art. 14. Toca á las Juntas departamentales: 1o. Iniciar leyes relativas á impuestos, educacion pública, industria, comercio, administracion municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la tercera ley constitucional... 3o. Establecer escuelas de primera educacion en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten”.

1841 señalaron como facultad de esas mismas juntas fomentar la enseñanza pública.⁴

En todos los documentos constitucionales antes reseñados aparece una preocupación por la educación; sin embargo, se presenta como un asunto competencial, es decir, asignando fines o tareas al Congreso o a las juntas departamentales que existieron en la etapa centralista.

La primera Constitución que le dio un tratamiento de derecho al tema educativo fue la de 1857, en donde se estableció que la enseñanza sería libre.⁵ Como se puede ver, en ese texto no se proclamó el derecho a la educación, sino que se garantizó un derecho distinto, como es la libertad de enseñanza. Ese texto proclamó la libertad de enseñanza en su artículo 3o., sin ninguna autorización gubernamental. Esto fue defendido en la sesión del 11 de agosto de 1856 por un elocuente discurso de Manuel Fernández Soto, en el que aseguraba que la educación no podía ser un monopolio estatal por ser un derecho social, lo que fue secundado por Ignacio Ramírez, quien señalaba que “no hay nada que temer a la libertad de enseñanza”. La posición contraria a que se proclamara este derecho, entre los que se encontraba García Granados, argumentaba que esto propiciaría una educación en el fanatismo.⁶

En efecto, existe el derecho a la educación, entendido como la ventaja individual que tiene su titular de ser formado, pero hay otros derechos fundamentales en el ámbito académico, como es el albedrío de prestar servicios de formación. Es justamente este derecho al que se refirió la Constitución de 1857, y no al derecho a la educación.

La Constitución de 1857, a diferencia de sus predecesoras, no estableció a la instrucción como una competencia del Congreso de la Unión; sin embargo, esto no fue un olvido, sino que tuvo la intención de colocarla como una facultad de los estados, al tenor del artículo 117 de ese texto.⁷

No obstante, el hecho de que fuera una facultad local no significó que las autoridades federales estuvieran ajenas al tema formativo, ya que ejer-

⁴ Las Bases de 1841 señalaban textualmente: “134. Son facultades de las asambleas departamentales... VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose á las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados”.

⁵ La Constitución de 1857 indicaba a la letra: “Art. 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben espedir”.

⁶ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 713-725.

⁷ El artículo 117 establecía textualmente lo siguiente: “Art. 117. Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.

cían las competencias locales en los territorios federales y en el Distrito Federal. Es por ello que existió un Ministerio de Justicia e Instrucción Pública desde 1861, del que saldría la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, así como siete leyes en materia educativa.⁸

III. LA SITUACIÓN EDUCATIVA PREVIA A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Decíamos que el tema educativo había sido abordado por la Constitución de 1857 como un asunto de libertad de enseñanza, más que como un derecho a la educación, visión propia de los liberales del siglo XIX. Si lo que se protegía era la posibilidad de los particulares de formar, más que obligar al Estado a hacerlo, era lógico que crecieran más las escuelas privadas. Entre 1878 y 1910, las escuelas privadas se habían duplicado, mientras que las públicas sólo habían aumentado en un 30%.⁹

A esto hay que sumar que el triunfo de las ideas positivistas¹⁰ llevó a preocuparse más por la organización de la escuela preparatoria y de la educación superior, así como de la profesionalización que exigía la industrialización, que dieron origen a la “enseñanza industrial”.¹¹

Esto quedó patente en el Censo de 1910, en donde se desprende que de 15.160,000 habitantes sólo sabían leer y escribir 3.645,000; es decir, el 78% de la población era analfabeta.¹² Estas cifras existían pese a la existencia de una Secretaría de Instrucción Pública, lo que denotaba que la acción del gobierno se ejercía exclusivamente en los grandes centros urbanos, producto del reparto competencial de la Constitución vigente, que consideraba a la educación como un tema local.

Al inicio del siglo XX, el régimen porfirista empieza a entrar en crisis y surgen los primeros brotes de oposición organizada en contra del viejo dictador. Así, por ejemplo, el 1o. de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, los dirigentes de la oposición lanzan el “Programa y Manifiesto

⁸ Estas leyes fueron de los años 1861, 1867, 1869, 1874, 1888, 1896 y 1908.

⁹ Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, vol. I, p. 410.

¹⁰ Sobre el positivismo, véase Soberanes Fernández, José Luis, *La Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, pp. 1-9.

¹¹ Loyo, Engracia *et al.*, “Fin del siglo y de un régimen”, *La educación en México*, México, El Colegio Nacional, 2012, p. 145.

¹² Mejía Zúñiga, Raúl, “La escuela que surge de la Revolución”, en Solana, Fernando *et al.* (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 186.

del Partido Liberal Mexicano”, en el que se proponía la multiplicación de escuelas primarias y la clausura de las que pertenezcan al clero.

Estas circunstancias provocan que en los últimos días de la presidencia de Porfirio Díaz, el nuevo secretario de Instrucción Pública, Jorge Vera Estañol, presentara el 10 de mayo de 1911 una iniciativa de Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria, que en veinte días fue aprobada, por lo que, tras la renuncia de Díaz el 25 de mayo, fue promulgada por el presidente interino, León de la Barra, el 30 de mayo.

Dicha Ley autorizaba al Ejecutivo Federal a establecer escuelas de primeras letras, pero sin afectar a las leyes locales, ya fueran vigentes o futuras. Las escuelas estarían abiertas a todos, especialmente a los indígenas, sin distinción de sexo o edad. La educación no sería obligatoria; sin embargo, para estimular la asistencia se distribuirían alimentos y vestimenta.

La Ley convertía al gobierno central en un agente educativo. Inicialmente, esta Ley fue admitida por casi todos los estados, con excepción de Coahuila y Colima, que se opusieron alegando su autonomía. No obstante, la oposición más fuerte provino de los hacendados.¹³

Durante el corto gobierno de León de la Barra apenas se pudo poner en práctica; pero en el gobierno de Francisco I. Madero no pudo lograr llevarse a la realidad por la oposición del subsecretario de Instrucción Pública, Alberto Pani, quien publicó su obra *La instrucción rudimentaria en la República*, en la que indicaba los problemas de la ley porfiriana y proponía soluciones para el problema educativo.¹⁴ Ante la molestia del vicepresidente Pino Suárez con esta obra, Pani renunció.

En el gobierno de Victoriano Huerta, el autor de la Ley, Vera Estañol, volvió a ocupar la cartera de Instrucción Pública; sin embargo, ante el levantamiento armado contra Huerta, murieron las pocas escuelas rudimentarias que se pudieron establecer.¹⁵

IV. LA EDUCACIÓN EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO

Como se ha visto, el gran problema de analfabetismo que enfrentaba México tenía que ver con la autoridad encargada de proveer servicios edu-

¹³ Loyo, Engracia, “La educación de un pueblo”, *La educación en México*, México, El Colegio Nacional, 2012, p. 154.

¹⁴ Gómez Navas, Leonardo, “La Revolución mexicana y la educación popular”, en Solana, Fernando *et al.* (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 131.

¹⁵ *Ibidem*, p. 132.

cativos (competencias), con la falta de asistencia de los alumnos a clases. Asimismo, se consideraba que la influencia del clero en las escuelas era causa del poco aprendizaje, pues no se inspiraba en criterios científicos, sino dogmáticos.

Estos temas fueron objeto de la nueva Constitución, en donde se determinó que la educación fuera competencia de los municipios, y se liquidó la Secretaría de Instrucción Pública para acercarla a las comunidades alejadas; se estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la educación como medio para hacerla accesible, y se decretó el carácter laico de la enseñanza para que se basara en criterios puramente científicos.

1. *El debate sobre el artículo 3o. constitucional*

Dentro de todos esos tópicos, el que generó mayores debates, que Palavicini calificó de “espectaculares”,¹⁶ fue el relativo a la laicidad de la educación.

En el proyecto de reforma al artículo 3o. de la Constitución de 1857 presentado por el Primer Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, se disponía que la enseñanza en establecimientos oficiales sería laica: “Artículo 3o. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.

La Comisión de Constitución, presidida por Múgica, presentó un dictamen que rechazaba el texto propuesto por Carranza, tendente a impedir que el clero participara de cualquier forma en la educación. Al respecto, se expresó lo siguiente:

...es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño... La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un vio-

¹⁶ Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, p. 144.

lento fanatismo [por ello] es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda ingerencia en la enseñanza primaria.¹⁷

A la luz de esas consideraciones, se proponía que se aprobara el siguiente texto:

Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en algún colegio.

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

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

Dentro de la Comisión hubo una disidencia, la de Luis G. Monzón, quien formuló un voto particular, en el que proponía que en vez de usar la palabra “laica” se usara “racional”, pues con ello se respetarían las creencias religiosas de cada familia y podrían educar a sus hijos, en su seno, como quisieran.

El 13 de diciembre de 1916, en el entonces teatro Iturbide, hoy teatro de la República, comenzó el debate sobre este dictamen. Venustiano Carranza no quiso perderse la discusión y asistió a escucharlo.¹⁸ La sesión inició con la presentación del dictamen, a cargo de Múgica, quien indicaba a sus compañeros que estaban “en el momento más solemne de la revolución”.¹⁹ Tras ello, Múgica expuso que la “ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia de la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico”.²⁰

En esa sesión, a favor del dictamen habló el diputado López Lira, quien sostuvo que si bien todos tenemos el derecho de enseñar, éste se restringe a “las verdades conquistadas, los derechos positivos, los conocimientos com-

¹⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 13 de diciembre de 1916. En este trabajo se consultó la edición facsimilar publicada por SEP-INEHRM y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2014.

¹⁸ Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, p. 111.

¹⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 13 de diciembre de 1916.

²⁰ *Idem.*

probados no tenemos el derecho, señores diputados de enseñarle errores o de enseñarle mentiras”.²¹

En esa misma sesión también hubo posiciones en contra del dictamen. El primero en hacer uso de la palabra fue Luis Manuel Rojas, quien sostuvo lo siguiente:

en el caso de México, donde la Iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no era disculpable el jacobinismo en el mismo grado. En México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la Comisión para el artículo 3o., después de haberse dado las leyes de reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y del Estado.²²

Luis Manuel Rojas concluyó que “el jacobinismo extemporáneo e inoportuno que pueda surgir de esta Asamblea nos puede llevar también a una nueva contienda armada”.²³ Por último, él afirmó que era incorrecto que este precepto se incluyera dentro del capítulo de las garantías individuales.

Igualmente, en contra del dictamen habló Alfonso Cravioto, quien inició diciendo que “si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de fraile tejerán mis manos”,²⁴ para que no lo tildaran de clerical, tras lo cual expuso que “el proyecto jacobino de la comisión no aplasta a la frailería, ¡que va!, si nos la deja casi intacta, vivita y coleando; lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”.²⁵ Alfonso Cravioto terminó su intervención señalándole a sus compañeros:

...no olvidéis que estamos aquí por voluntad del pueblo, no para hacer obra de partido sino para hacer obra de patria. La revolución se ha hecho no sólo en beneficio de los revolucionarios, sino en beneficio y bienestar de todo el pueblo mexicano. Hay que subordinar a este grande interés colectivo, nuestros mezquinos intereses parciales.²⁶

Otro diputado que habló en contra del dictamen fue don José Natividad Macías, principal redactor del Proyecto de Constitución presentado por Carranza. Con esa intervención concluyó la sesión del 13 de diciembre.

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

Al día siguiente, jueves 14 de diciembre, se retomó el debate. En esa sesión habló Félix Palavicini, quien propuso que ese precepto de la Constitución se limitara a establecer la libertad de enseñanza, y que se excluyera de ésta al clero, pero en el artículo 27, por una razón de método:

Si en ese punto todos estamos conformes, liberales y radicales; si todos si pudiéramos nos comeríamos a los curas; si yo, señores diputados, que no soy un jacobino sectario, no bautizo a mis hijos ni tengo ninguna de las esclavitudes del catolicismo tradicional; sí soy liberal y estoy seguro que lo es la mayor parte de ustedes. ¿Por qué no aceptar la disciplina filosófica y la unidad de la Constitución estableciendo las limitaciones al clero dentro del artículo 27?²⁷

Esta proposición fue aceptada por la asamblea, y la Comisión retiró el dictamen.

En la sesión del 16 de diciembre, la Comisión presentó un nuevo dictamen, que era prácticamente igual que el anterior. Ante ello, Palavicini acusó a la Comisión de haber traicionado el acuerdo del Congreso. Fue por ello que Alonso Romero defendió el nuevo dictamen, sosteniendo que sería absurdo repetir el mismo error de los constituyentes de 1857, quienes dejaron abiertas las puertas “a la reacción y a las hordas del clero”.²⁸

El mismo día fue aprobado el artículo 3o. tal como lo presentó la Comisión, por 99 votos contra 58. Su texto, como ya se dijo, fue sustancialmente el mismo que elaboró originalmente la Comisión de Constitución, que textualmente indica:

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 impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Como se aprecia, el texto del artículo 3o. constitucional aprobado no establece el derecho a la educación, sino que se limita a reconocer la libertad de enseñanza, tal y como lo hiciera su predecesora. Sin embargo, a

²⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 14 de diciembre de 1916.

²⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 16 de diciembre de 1916.

diferencia de la carta de 1857, dicho artículo señala límites o restricciones constitucionales a esa libertad, como son la laicidad, la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto público para establecer y dirigir escuelas, y el sometimiento de los particulares a la disciplina estatal en el ejercicio de su libertad de enseñanza.

Otra novedad del artículo 3o. constitucional fue el determinar la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales, como una forma de asegurar la accesibilidad a los servicios educativos del Estado. Esto se consignó en el cuarto y último párrafo del artículo.

En la propuesta de Venustiano Carranza únicamente se regulaba con mayor amplitud la gratuidad, porque se disponía que sería gratuita la “enseñanza primaria superior y elemental” que se impartiera en los establecimientos oficiales. En el dictamen de la Comisión Constitucional se limitó esta gratuidad a la “enseñanza primaria”, tal y como fue aprobado el 16 de diciembre sin mayor discusión.

2. *Las demás referencias educativas constitucionales*

Además del artículo 3o., en el Constituyente de Querétaro se aprobaron otras normas constitucionales que hacen referencia al fenómeno educativo, que hemos clasificado en tres rubros: laicidad, obligatoriedad y normas competenciales.

A. Laicidad de la educación

Dos de las normas tienen que ver, nuevamente, con el carácter laico de la educación. Como en la discusión sobre el artículo 3o. ya se había dicho todo sobre el tema, los diputados no abordaron en las discusiones la relación de la educación con la religión y se centraron en el fenómeno religioso.

La primera de estas normas que reiteran el carácter laico es la fracción III del artículo 27 constitucional, que estableció modalidades a la propiedad privada de las instituciones que tengan por objeto la difusión de la enseñanza, señalando que nunca podrían estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas. Esta fracción III del artículo 27 constitucional dispuso textualmente lo siguiente:

Art. 27... La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:...

III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

La segunda norma es el artículo 130 constitucional, que dispuso que no se revalidarían los estudios realizados en instituciones dirigidas por ministros de culto, señalando expresamente en su decimosegundo párrafo lo siguiente:

Art. 130... Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

B. *Obligatoriedad de la educación*

Otra de las novedades del proyecto de Carranza es que propuso que la educación primaria elemental fuera obligatoria. Lo había propuesto en el texto del artículo 3o. constitucional que, tras su segundo dictamen, lo eliminó y, además, lo había propuesto en el artículo 31, relativo a las obligaciones de los mexicanos.

De acuerdo con el dictamen de la Comisión Constitucional, del 16 de enero de 1917, se establecía que era obligación de los menores de diez años concurrir a las escuelas públicas o privadas, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada estado, a recibir la educación primaria elemental y la militar, que, junto con la obligación de acudir a recibir formación cívica y militar a cada municipio, adicionaba a las otras dos obligaciones de los mexicanos que se encontraban en la Constitución de 1857.

En la sesión del 18 de enero de 1917 se puso a consideración el dictamen de la Comisión Constitucional, en el que se exponía que la obligación debería ser de los padres y tutores, y no de los niños, bajo el siguiente argumento:

Se imponen obligaciones a los que estén capacitados para cumplirlas, y la mente de la ley en este caso es que, si no se cumplen las referidas obligaciones, quede desde luego sujeto el infractor a la sanción correspondiente. El niño, por su pequeña edad y por su inexperiencia, bien pudiera suceder que dejase de concurrir al colegio y seguramente que la ley secundaria relativa castigará al padre de éste por su incuria y abandono. El padre podría excepcionarse ante la ley diciendo que la obligación no es suya, sino de su hijo, y, para evitar estas interpretaciones torcidas, ha creído la Comisión que resulta mucho más lógico el imponer como obligación de los padres o tutores que envíen a los niños a las escuelas.²⁹

El precepto modificado fue aprobado por 139 votos, sin que fuera debatido, y quedó redactado de la siguiente forma:

Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:

I. Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurren a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.

C. *Reparto competencial*

En la Constitución de 1857 no se había establecido que la educación fuera una facultad del Congreso de la Unión, con la intención de colocarla como una facultad de los estados, según hemos dicho. No obstante, el Congreso federal legisló en la materia educativa, además de existir una secretaría de Estado encargada del tema, para los territorios federales y para el Distrito Federal.

Asimismo, como se ha dicho, a finales del régimen porfirista e inicios del gobierno de Madero existió una ley y un despliegue gubernamental para establecer educación en toda la República, con objeto de abatir el analfabetismo. Una de las principales causas del alto índice de analfabetismo era la lejanía de los centros de población. Por ese motivo, los constituyentes creyeron que la mejor forma de llevar educación a todos los rincones del país sería determinando que este servicio público lo prestaran los municipios.

Para poder acercar aún más los servicios educativos, en la Constitución se dispuso que los patrones estarían obligados a establecer escuelas en las empresas agrícolas, industriales o mineras con poca población. El artículo 123, fracción XII, dispuso textualmente lo siguiente:

²⁹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 18 de enero de 1917.

Art. 123. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:...

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Volviendo al tema competencial, para que la prestación de servicios educativos no fuera una materia federal, debía omitirse su referencia dentro de las competencias de las autoridades federales, ya que, conforme al artículo 124 constitucional, “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Este silencio de reserva para volver residual la educación primaria elemental fue patente en la fracción XXVII del artículo 73 constitucional, que fue aprobado sin discusión en la sesión del 15 de enero de 1917, y que expresamente señalaba:

Art. 73. El Congreso tiene facultad:...

XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Como se desprende de esta transcripción, se limita la intervención federal a escuelas profesionales, así como la cultura superior, sin hacer mención a la educación elemental, tal y como ahora menciona el texto constitucional. Con ello, se extraía de la órbita federal la prestación de servicios educativos en este nivel.

Unos días más tarde de la aprobación de este precepto, el tema del reparto competencial en materia educativa surgió en el debate, a propósito de la discusión sobre la conformación de la administración pública federal.

En la sesión del 19 de enero de 1917 se discutió el artículo 90 de la Constitución. En el proyecto de Venustiano Carranza se indicaba que para el despacho de los asuntos del Ejecutivo habría secretarías de Estado y departamentos administrativos, entre los que enumeraba la de Instrucción Pública. Sin embargo, en el dictamen de la 2a. Comisión Constitucional se propuso que en vez de enumerar las secretarías de Estado se hiciera una remisión a la ley, indicando en los considerandos que la Secretaría de Instrucción Pública posiblemente pasaría a ser un departamento administrativo.

Al conocer el dictamen, José Rivera pidió que se aclarara cuál sería la competencia del Departamento de Instrucción Pública, a lo que Hilario Medina contestó:

El Ministerio de Instrucción Pública, como ministerio de la República Mexicana, no tenía razón de ser porque partiendo el hecho de que la instrucción pública no es federal entre nosotros, resultaba inútil un ministerio que tiene propiamente funciones federales, y como de hecho vigilaba solamente la instrucción pública en el Distrito Federal, resultaba que la nación estaba costearo los gastos de un ministerio sólo en provecho del Distrito Federal. Debe quedar reducido este ministerio a un departamento administrativo que dependa directamente del Ejecutivo, y entonces se podrá fomentar la instrucción pública del Distrito Federal, no precisamente con el carácter federal.³⁰

José Rivera se refirió nuevamente a la cuestión, al señalar que

Técnicamente, ha sido un fracaso completo ese Ministerio de Instrucción Pública, concretándose su labor al Distrito Federal, pues ni por eso se logró que ese Ministerio llegara a desempeñar la noble función que se le encomendó. Múltiples son las causas a las que se debe el fracaso de ese Ministerio de Instrucción Pública; pero más que todo se debe a que la política ha jugado un gran papel... Pomposos programas de educación se destinaban para las escuelas, y en la ciudad de México se estableció, por ejemplo, que se enseñara inglés y francés para los cursos superiores, y esos mismos programas servían para Xochimilco, a unas cuantas leguas de la ciudad de México, y allí se veía a pobres indios que no sabían hablar español y que se les obligaba a estudiar inglés y francés... y la niñez era la que pagaba, como dicen vulgarmente, la que pagaba el pato; la niñez ha sido la víctima, y una víctima inocente, una víctima que a mí, como maestro honrado, verdaderamente me conmueve y me llena de indignación, y es una de las cosas que más me hace odiar al dictador Porfirio Díaz, porque a los maestros nos tenía maniatados y no po-

³⁰ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 19 de enero de 1917.

díamos decir esta boca es mía, porque íbamos derecho a la calle y a la miseria más absoluta. Ahora bien, señores; yo quiero que la instrucción primaria no dependa de ningún Departamento o Ministerio, como se llame, porque dependiendo ese Departamento del Ejecutivo, mañana o pasado cambia el ejecutivo, y, por consiguiente, el jefe de ese Departamento y ese nuevo jefe vendrá a hacer otra mescolanza con perjuicio de la niñez de nuestra patria.³¹

Por su parte, Palavicini apuntó que la Secretaría no se necesitaba, y que las escuelas pasaran a los municipios, porque el Ejecutivo no podría tener ninguna autoridad sobre los estados. Palavicini apuntó que sería un gran éxito de los ayuntamientos la vigilancia directa de las escuelas:

El presupuesto local municipal tendrá que regirse, en primer lugar, por la escuela. Visitando Suiza, señores diputados, no se pregunta dónde está la iglesia, como en Francia o en España; lo primero que se pregunta en Suiza es donde está la Escuela porque es el edificio mejor del lugar; en tanto que en otros países lo mejor del lugar es la iglesia. Cuando los ayuntamientos de México se penetren de eso, no existirá la miseria entre los maestros de escuela. Ahora bien mi propósito al hablar de eso no es sino orientar la opinión sobre el punto de existencia del Ministerio de Instrucción Pública; en las altas escuelas no podrá intervenir, porque su intervención sería fatal... Las escuelas primarias van a depender de los ayuntamientos en México.³²

El artículo que se discutía no contenía un catálogo de secretarías de Estado, sino que remitía a la legislación secundaria para su establecimiento. Por ese motivo, no había que votar por la supresión o permanencia de una secretaría encargada de la instrucción pública. El artículo 90, como lo proponía la Comisión, fue aprobado.

No obstante, en el artículo décimo cuarto transitorio de la Constitución de 1917 expresamente se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. El texto aprobado en la sesión del Constituyente indicaba: “Art. 14o. Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes”.

V. LA EVOLUCIÓN Y ENTENDIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS ESTABLECIDAS EN EL TEXTO ORIGINAL

La tarea de la historia del derecho no se limita a enunciar la redacción de normas jurídicas en un momento determinado, o a explicar las circunstan-

³¹ *Idem.*

³² *Idem.*

cias que las hicieron surgir. Aunque esto se hace, la tarea es más amplia. Hay que criticar y confrontar al pasado para encontrar en él claves y experiencias que permitan pensar el futuro. No se debe señalar un punto, sino descubrir las direcciones en las que discurren las líneas, los conjuntos de puntos.

Por ese motivo, tenemos que señalar cuál fue el destino de las normas constitucionales en materia educativa aprobadas por el Constituyente de Querétaro, haciendo un recuento de su evolución hasta el día de hoy. Asimismo, estimamos pertinente realizar comentarios acerca del significado y alcance actual de estas normas a la luz de su evolución histórica.

Para ello, analizaremos estos tópicos en las tres grandes líneas educativas que abordó la Constitución de 1917, que hemos ya reseñado: la libertad de enseñanza, el deber educativo y la distribución competencial.

1. *La libertad de enseñanza*

Como se ha visto, en el texto original de la Constitución de 1917, al igual que en su predecesora, el único derecho fundamental en materia académica que se reconoció fue la libertad de enseñanza. Hasta 1993 no se reconoció en el texto constitucional el derecho a la educación en sentido estricto.

A diferencia de la Constitución de 1857, en la Constitución de 1917 la libertad de enseñanza se limitó, señalando como restricciones la laicidad, la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto público para establecer y dirigir escuelas, y el sometimiento de los particulares a la disciplina estatal en el ejercicio de su libertad de enseñanza.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma al artículo 3o. constitucional, en la que se suprimió la libertad de enseñanza, conforme a su redacción original, disponiendo que sólo el Estado impartiría educación primaria, aunque se podrían conceder autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación, para lo cual deberían cumplir con los planes de estudio estatales y ajustarse a la filosofía socialista que inspiraba la reforma. Se precisó que esta autorización podría ser revocada discrecionalmente en cualquier momento, y que el Estado podía dejar de reconocer la formación recibida en planteles privados. Asimismo, se reiteró que las corporaciones religiosas no podían establecer escuelas; se amplió la prohibición a las asociaciones ligadas a la propaganda de un credo.

Doce años más tarde se reformó nuevamente el artículo 3o. constitucional para abandonar la filosofía educativa socialista. En esta reforma se

reorganizó todo el artículo en ocho fracciones. De éstas, dos tienen que ver con la libertad de enseñanza: en primer lugar, la fracción II, en donde se precisó que los particulares pueden impartir educación en todos sus grados; no obstante, para impartir primaria, secundaria y normal, ellos requieren autorización estatal, que puede negarla o revocarla, sin que proceda recurso en contra de esta decisión, y, en segundo lugar, la fracción IV, en donde se prohibió a las asociaciones religiosas o sociedades ligadas con un credo religioso a intervenir en los planteles en los que se imparta educación primaria, secundaria y normal, así como la destinada a obreros o a campesinos.

Esta redacción sobrevino hasta la reforma constitucional de 1992, referente a las relaciones del Estado con las Iglesias. En esa reforma se recorrió la libertad de enseñanza de la fracción II a la III, para que la fracción II estableciera el ideario educativo constitucional. Por su parte, en la fracción IV se eliminó la histórica prohibición de participación de las asociaciones religiosas en la educación, sustituyéndola por un mandato de cumplir con el ideario formativo establecido en la fracción II. En esa reforma subsistió la facultad discrecional de revocar autorizaciones, que fue eliminada en la reforma educativa del 5 de marzo de 1993. En cuanto a la libertad de enseñanza, ésta es la norma que actualmente se encuentra en vigor.

Una vez precisado el derrotero que ha seguido la libertad de enseñanza, hay que precisar sus alcances jurídicos, para lo cual abordaremos su concepto, la titularidad del derecho, así como intentaremos precisar su contenido.

A. *Concepto*

Ni siquiera utilizando el sentido más preciso de libertad de enseñanza resulta fácil dar con un concepto general de ella. Antonio Embid Irujo, en un primer momento, la entiende como la posibilidad del ciudadano de transmitir los conocimientos que posee, sin vinculación necesaria a la fundación de centros.³³

Desde este punto de vista, la libertad de enseñanza podría ejercerse dentro o fuera de un centro docente, con posibilidad de titulación o sin ella; es decir, dicho concepto se desvincula también de un puesto docente, e incluye la enseñanza al modo “socrático”.

Vista de esta forma, la libertad de enseñanza podría no ser algo distinto a la libertad de expresión, máxime considerando que cualquier expresión

³³ Embid Irujo, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1981, pp. 237 y ss.

puede tener una capacidad de enseñanza.³⁴ Por ello, esta definición tan genérica no expresa un contenido específico y diferenciado de la libertad de enseñanza respecto a otros derechos.

Para fijar un concepto distinto de este derecho, habría que involucrar el ánimo de establecer un proceso de enseñanza-aprendizaje entre un maestro y un alumno. En este sentido, al replantear la cuestión, Embid señala que la libertad de enseñanza podría configurarse como la transmisión de conocimientos de manera estable mediante la creación de centros de enseñanza de cualquier tipo, dentro o fuera, del sistema educativo reglado.³⁵

Esta segunda definición, sin embargo, parece confundir la libertad de enseñanza con el derecho de asociación, pues la reduce a la fundación de centros educativos. Como veremos más adelante, ésta es una de sus implicaciones, pero no agota el derecho.

Así pues, estas definiciones no hacen una diferencia específica respecto a otros derechos, y, por tanto, debemos descartarlas y buscar otro concepto. Al respecto, estimamos que el concepto de libertad de enseñanza puede desprenderse del entendimiento de la educación como un servicio público.

En efecto, si por “servicio público” entendemos la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva mediante prestaciones que deben ser generales, continuas y uniformes,³⁶ debemos considerar que la educación reviste ese carácter, por implicar la materialización de un derecho humano.³⁷

En general, la gestión de los servicios públicos puede llevarse a cabo tanto por entes del derecho público como por personas del derecho privado, salvo en determinadas áreas que se establecen como estratégicas, en donde el servicio sólo puede ser prestado por el Estado. Respecto al resto de servicios públicos, el décimo primer párrafo del artículo 28 constitucional determina que el Estado podrá concesionarlos a particulares;³⁸ no obstante, esta decisión queda sometida a la disposición de la ley.

³⁴ Martínez López, José Luis, “La educación en la Constitución española: derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza”, *Persona y Derecho. Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y Derechos Humanos*, Pamplona, núm. 6, 1979, p. 236.

³⁵ Embid Irujo, Antonio, *op. cit.*, p. 241.

³⁶ Tesis 1093, *Apéndice de 1995 del Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, t. III, parte HO, p. 857.

³⁷ Domínguez-Berrueta de Juan, Miguel *et al.*, *Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2005, p. 28.

³⁸ El artículo 28 constitucional indica a la letra: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia

En efecto, la determinación de los servicios en donde sólo puede participar el Estado lo hace la propia Constitución en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, pero permite que las leyes que expida el Congreso de la Unión señalen otras áreas estratégicas.³⁹

Eso quiere decir que no existe un derecho constitucional a participar como concesionario de los servicios públicos. Simplemente se abre la posibilidad de que el legislador ordinario⁴⁰ determine en qué servicios públicos pueden participar los particulares y cuáles deberán ser exclusivamente prestados por el Estado.

Frente a esta situación general de los servicios públicos, la libertad de enseñanza se presenta como un derecho a participar en la prestación del servicio público educativo. En cualquier otra materia queda al arbitrio del legislador si se da o no participación a los particulares; sin embargo, en el caso de la educación, no hay libertad de configuración legislativa.

De esta manera, frente al régimen constitucional impulsado en 1934 por Lázaro Cárdenas, en el que sólo el Estado podía impartir educación, y que de forma excepcional podrían hacerlo los particulares,⁴¹ la libertad de enseñanza surge en 1946 como el derecho a participar como concesionario⁴² del servicio educativo, retomando el espíritu que informó el texto original de 1917, así como su antecesor de 1857.

de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

³⁹ El artículo 28, cuarto párrafo, de la Constitución señala textualmente lo siguiente: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión”.

⁴⁰ Nos referimos al legislador ordinario, bajo el entendido de que existe una reserva de ley en materia de concesiones, conforme lo dispone el duodécimo párrafo del artículo 28 constitucional, que a la letra indica: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

⁴¹ Ese régimen constitucional disponía que en cualquier caso se podía revocar la autorización y en contra de la revocación no procedería ningún medio de defensa. Cuando se estableció la libertad de enseñanza en 1946, pervivió la prohibición de defensa judicial, y estuvo vigente hasta el 5 de marzo de 1993.

⁴² Le llamamos “concesión”, aunque no se le denomine de esa forma, sino “autorización”, porque tiene la naturaleza jurídica de concesión. Al respecto, véase Fernández Ruiz, Jorge, “El servicio público de educación prestado por particulares”, en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 126.

A partir de ello, podemos considerar que la libertad de enseñanza se erige como el derecho fundamental de los particulares a prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, rompiendo el monopolio estatal. Sin embargo, no se limita a ser un derecho concesionario del servicio público, sino que es más bien un derecho a participar en la función educativa de acuerdo con el contenido de esta libertad, que más adelante precisaremos. A la luz de ello, estimamos que la transmisión estable de conocimientos y el derecho a fundar centros educativos son manifestaciones o concreciones de la libertad de enseñanza.

B. *Titularidad*

La libertad de enseñanza reconocida en el artículo 3o., fracción VII, constitucional señala que es un derecho de “los particulares”. En esta expresión no se distinguen personas físicas, morales o extranjeras, pues sólo busca distinguir a los titulares de los entes públicos.

De acuerdo con el artículo 33 constitucional, los extranjeros son titulares de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, salvo que expresamente los limite la propia Constitución, lo que no es el caso.

Por otra parte, en cuanto a las personas morales, es doctrina generalmente aceptada que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, aunque esta titularidad no es absoluta, ya que depende de que les sean aplicables los derechos en función de la propia naturaleza del mismo.

Al respecto, como señala Ángel Gómez Montoro, a diferencia del derecho a la educación en sentido estricto, la libertad de enseñanza sí es un derecho de las personas jurídicas,⁴³ porque las personas pueden asociarse para impartir educación, como es evidente.

Atendiendo a la historia constitucional que hemos mencionado, es oportuno mencionar que las asociaciones religiosas son titulares de la libertad de enseñanza. El texto original de la Constitución de 1917 expresamente prohibió a las corporaciones religiosas el establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. La reforma de 1934 también prohibió que las corporaciones religiosas o asociaciones ligadas con un credo participaran en funciones educativas, lo que pervivió hasta la reforma en materia eclesiástica y de libertad religiosa de 1992, en la que se suprimió esta prohibición. Del *iter*

⁴³ Gómez Montoro, Ángel José, “La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-julio de 2000, p. 59.

histórico puede concluirse que si la voluntad del constituyente fue derogar la prohibición, es que quiso permitirla a este tipo de asociaciones.

Como veremos más adelante, la libertad de enseñanza supone el derecho a crear centros educativos, que, a su vez, conlleva la titularidad del derecho a dirigirlos, así como del derecho a establecer y modificar el ideario o carácter propio del centro. Es oportuno traer esto a colación en este apartado, porque el magistrado del Tribunal Constitucional español, Francisco Tomás y Valiente, planteó en un voto particular que no se identificaba la titularidad de cada uno de estos contenidos del derecho.

En efecto, el magistrado Tomás y Valiente habló de una especie de “titularidad conjunta” en el derecho a modificar el ideario, entre el titular del centro y los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos, al afirmar que los titulares de los centros privados no pueden alterar el ideario a su arbitrio, ya que una vez establecido, éste pasa a ser un elemento objetivo de la comunidad escolar, y su modificación arbitraria sería una conducta fraudulenta en relación con los padres y los profesores.⁴⁴

En todo caso, lo que puede implicar es que los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos han de consentir de alguna manera las modificaciones del ideario en los centros (por ejemplo, permaneciendo en la institución tras el cambio), pero no que los titulares de dichos centros carezcan por completo de la titularidad de ese derecho, o pierdan la iniciativa o la facultad de impulso para ese tipo de modificaciones.

C. Contenido

En términos generales, la libertad de enseñanza es el derecho de los particulares a participar en la prestación del servicio público educativo. Ello se concreta en dos manifestaciones, que son el derecho a crear centros escolares y, correlativo a este derecho, la libertad que tienen los padres de elegir entre educación pública y educación privada para sus hijos.

a. Derecho de creación de centros escolares privados

Para poder prestar los servicios educativos de manera estable, y reducirse a una transmisión de conocimientos que podría tutelarse con la libertad de expresión, es necesario crear centros escolares. Sobre esta concreción del contenido de la libertad de enseñanza, el Tribunal Constitucional español

⁴⁴ Voto particular de Francisco Tomás y Valiente a la sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981.

ha establecido una línea jurisprudencial sólida, que en nuestro país ha sido analizada por la doctora Graciela Sandoval de forma muy sistemática.⁴⁵

Pues bien, esta libertad incluye la posibilidad de crear instituciones que formen parte del sistema educativo del Estado y que se inserten en el sistema educativo;⁴⁶ sin embargo, para ello dichas instituciones deben sujetarse a los requisitos que el Estado imponga.

También la libertad de enseñanza incluye el derecho de impartir educación fuera del ámbito de las enseñanzas que se encuentran regladas. No obstante, en este caso, debe moverse en los límites que implica la libertad de expresión, como el limitarse por el respeto a los demás derechos fundamentales y por la necesidad de proteger a la infancia.

La libertad de enseñanza comprende el derecho del titular del centro a establecer un ideario propio. En primer lugar, se puede establecer una formación religiosa, puesto que el artículo 3o., fracción VI, inciso *a*, constitucional condiciona esta libertad a que se cumpla con los criterios que establecen el segundo párrafo (desarrollo armónico de las potencias humanas) y la fracción II (democrática, nacional, de calidad y contributiva a la convivencia humana) del propio artículo 3o., con lo cual deliberadamente está eximiéndolos de la obligación de establecer una educación laica, que es un requisito fundamental de la educación pública.

Nos parece que el ideario propio de los centros educativos no se reduce a aspectos estrictamente religiosos o morales, sino que abarca cualquier tipo de ideología que se quiera, como ha dicho el Tribunal Constitucional español,⁴⁷ incluyendo un ideario educativo o una filosofía pedagógica, como la de María Montessori o la de Jean Piaget.

Garantiza, asimismo, a su titular el derecho a la dirección del centro como una consecuencia inseparable de la posibilidad de crearlos, y abarca el derecho a garantizar el respeto al carácter propio, además de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente a través del ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos, nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del profesorado.⁴⁸

⁴⁵ Sandoval, Graciela, "La libertad de enseñanza en España según su Tribunal Constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 771 y ss.

⁴⁶ Al respecto, dispone la Ley General de Educación: "Artículo 10... Constituyen el sistema educativo nacional... VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios".

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981, FJ 8.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional español 77/1985, del 27 de junio de 1985, FJ 20.

El derecho a la creación de centros docentes no es, desde luego, un derecho absoluto, sino que está sometido a límites. Los límites más trascendentes son los que indica el propio artículo 3o. constitucional, al condicionar la concesión a dos cuestiones: *a)* que se cumpla con los fines educativos que enuncian el segundo párrafo y la fracción II del mismo artículo, y *b)* que obtengan una autorización previa por parte del Estado.⁴⁹

La libertad de creación de centros es compatible con el sistema de autorización, con la consiguiente facultad de la administración educativa para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos legalmente establecidos, por tratarse de una condicionante de fuente constitucional y, además, porque se trata de una autorización estrictamente reglada que no deja margen de discrecionalidad a la administración y que no puede implicar un control material del ideario.⁵⁰

b. Derecho de elección del centro educativo

Aunque la Constitución no lo diga expresamente, la libertad de enseñanza incluye, asimismo, el derecho a elegir centros distintos a los creados por el poder público⁵¹ como una manifestación de la posibilidad de crear escuelas privadas. No tendría ningún caso poder establecer un centro privado si los alumnos no pudieran cursar su educación ahí.

Quizá la referencia constitucional más importante al respecto podría ser el artículo 31, fracción I, que establece el deber de los padres o tutores de hacer que sus hijos o pupilos concurran a la escuela, y les permite que solventen este deber en centros educativos públicos o privados.⁵² La norma

⁴⁹ La fracción VI del artículo 3o. constitucional vigente señala: “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 preescolar, 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”.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981, FJ 8. Esta doctrina fue reiterada por esa jurisdicción en la Sentencia 77/1985, del 27 de junio de 1985, FJ 10.

⁵¹ Gómez Montoro, Ángel José, “Los derechos educativos: 25 años de experiencia constitucional”, *Revista Española de Pedagogía*, núm. 226, 2004, p. 403.

⁵² El artículo 31, fracción I, constitucional indica textualmente lo siguiente: “Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a *las escuelas públicas o privadas*, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley”.

está planteada en forma de deber; pero —como se vio— de los deberes constitucionales pueden desprenderse derechos fundamentales.

Este contenido de la libertad de enseñanza puede desprenderse de documentos y de tratados internacionales, como el artículo 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que dispone que “los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”, y, de manera aún más precisa, el artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dispone que “los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas”, siempre que, claro está, éstas satisfagan los requisitos mínimos que el Estado prescriba.

A partir de estas normas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que este derecho se garantiza, igualmente, tanto a los alumnos de las escuelas públicas como a los de las privadas,⁵³ y en el mismo sentido lo ha hecho el Tribunal Constitucional español.⁵⁴

Tal vez este derecho debería evolucionar para que los padres pudieran elegir entre distintas modalidades o escuelas pedagógicas dentro de la educación pública, y no se redujera sólo a una elección entre pública y privada. Por ejemplo, pensemos en una madre que quiere una educación de tipo constructivista o activa para sus hijos. La única opción que hoy tiene es pagar una escuela privada. Si no tiene recursos, no tiene opciones, lo cual representa una discriminación por motivos económicos, proscrita por la Constitución.

2. *El deber educativo*

Apuntábamos que una de las novedades del proyecto de Carranza fue darle a la educación el carácter de obligatoria como una forma de paliar el alto índice de analfabetismo que padecía el país, señalando que sería un deber de todos los mexicanos menores de quince años. En los debates se consideró que ésta tendría que ser una obligación de los padres o tutores, más que de los niños, por lo que se les impuso el deber de hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años acudieran a las escuelas públicas o privadas a obtener la educación primaria.

⁵³ Sentencia del *caso Castillo-Roberts c. el Reino Unido*, del 25 de marzo de 1993.

⁵⁴ Auto del Tribunal Constitucional español 382/1996, del 18 de diciembre de 1996, FJ 4.

Este texto se modificó en la reforma constitucional en materia educativa del 28 de marzo de 1993, para quitar el límite de edad de los quince años y aumentar la secundaria dentro de la educación obligatoria. Posteriormente, en la reforma del 12 de noviembre de 2002 se elevó la obligatoriedad de la educación preescolar, y en la reforma del 9 de febrero de 2012 se aumentó la educación media superior. Éste es el texto vigente.

Conviene advertir que, además de la obligación de todos los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas, la Constitución también determina en el artículo 3o. que “la educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”. Asimismo, en el ámbito internacional se ha determinado que los Estados deben procurar que la enseñanza primaria sea obligatoria.⁵⁵

Este deber ya estaba previsto en la Constitución de Cádiz de 1812, apoyada en la conveniencia de que el Estado contara con ciudadanos ilustrados.⁵⁶ Pero este deber ha evolucionado, a fin de entender que más que un medio para contar con una población instruida, es una garantía del derecho a la educación de los propios ciudadanos: se les impone el deber a la educación porque tienen el derecho de formarse.

En efecto, tal es la importancia de la educación para el individuo y para la sociedad que la misma educación no sólo es un derecho, sino que también se erige en obligatoria, en cierta paradoja con el concepto de libertad que informa los derechos humanos en su concepción clásica.⁵⁷ En el ámbito internacional se ha visto que la obligatoriedad es, además, una garantía para la escolarización de las niñas.⁵⁸

Apuntado esto, abordaremos la repercusión que tiene la consideración como deber constitucional de la educación: los extremos jurídicos de la obligación.

⁵⁵ El artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica: “Artículo 13.2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho [la educación]: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. En el mismo sentido, el Protocolo de San Salvador dispone: “13.3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”.

⁵⁶ La Constitución gaditana, en su exposición de motivos, apartado XCV, señala: “El Estado, no menos que soldados, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que uno de los primeros cuidados que deben procurar los representantes de un pueblo generoso y responsable es la educación”.

⁵⁷ Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución Española*, Madrid, Ceura, 1988, p. 47.

⁵⁸ Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13, p. 6.

A. *La trascendencia jurídica de los deberes constitucionales*

El primer asunto del que hay que ocuparnos frente al deber de la educación es analizar cuál es el sentido jurídico de esta condición normativa, puesto que desde la teoría general del derecho constitucional se ha llegado a señalar que no tiene una razón de ser.

En efecto, Hans Kelsen dijo que las normas que enuncian deberes ni determinan un contenido obligacional ni prevén sanción alguna, por lo que además de redundantes, son “jurídicamente irrelevantes”.⁵⁹ Esta idea la han avalado muchos textos constitucionales que han prescindido de regular deberes.

Además, siguiendo la línea de Kelsen, se ha dicho que sus destinatarios reales no son los ciudadanos, sino los poderes públicos y, más precisamente, el legislador: se trata de mandatos que le imponen a éste la obligación de aprobar las leyes necesarias para que los ciudadanos cumplan estos deberes, concretándolas y dotándolas de sanción,⁶⁰ o simples cláusulas de habilitación que les autorizan a hacerlo, pero no les fuerzan a ello.⁶¹

Francisco Rubio Llorente critica el empeño de introducir la realidad en el “lecho del Procasto kelseniano”, y estima necesario hacer una distinción entre los “deberes aludidos por la Constitución” y los “deberes constitucionales”.⁶² Los primeros serían los que existen como límites a los derechos o como una sujeción genérica a los órganos del poder. Los segundos serían aquellos que la Constitución impone frente al Estado como elementos de sujeción al poder y que tienen un contenido constitucional.

Tomando en cuenta esta distinción, y que los deberes constitucionales en sentido estricto tienen un contenido, Rubio concluye que no se trata de normas irrelevantes, pues entre las expresiones de derechos y los enunciados de deberes hay una equivalencia funcional, en términos de que son vías mediante las cuales los legisladores y los jueces se ven forzados a dar entrada en el ordenamiento, como nociones jurídicamente válidas, a contenidos cuya racionalidad viene dada por su inserción en un determinado paradigma político existente en una sociedad.⁶³

⁵⁹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 65.

⁶⁰ Varela Díaz, Sergio, “La idea de deber constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 4, enero-abril de 1982, pp. 82-85.

⁶¹ Requejo Pagés, Juan Luis, “Deberes constitucionales”, *Enciclopedia jurídica básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II, p. 1912.

⁶² Rubio Llorente, Francisco, “Los deberes constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 62, mayo-agosto de 2001, p. 17.

⁶³ *Ibidem*, p. 55.

Bajo esta distinción entre tipos de deberes constitucionales, similar a la que hace Peces-Barba respecto a los deberes fundamentales y otros,⁶⁴ se ha dicho que los deberes constituyen un criterio hermenéutico indispensable para la delimitación de los derechos humanos. Tania Busch explica que existe una relación de complementariedad entre derechos y deberes, que exige del intérprete constitucional una lectura que actualice el contenido de las libertades en general, pero que, a la vez, obligue a la persona a asumir las responsabilidades derivadas de la vida en comunidad.⁶⁵

Además, los deberes pueden tener una función en la determinación de los límites a los derechos fundamentales. Por una parte, desde la perspectiva de las restricciones expresas, una interpretación armónica entre un derecho y un deber puede dar como resultado un límite a una libertad. Sería el caso del derecho a la propiedad y el deber de pagar impuestos, de donde se extraería que la contribución a los gastos públicos es un límite a la propiedad.

Por otra parte, desde la perspectiva de las restricciones al ejercicio de los derechos en función de la consecución de otros derechos e intereses públicos relevantes, un deber podría ser una finalidad que, en un análisis de proporcionalidad, justifique una limitación a un derecho. Ciertamente, se ha dicho que los derechos pueden restringirse de acuerdo con la consecución de un bien público, siempre y cuando exista una relación proporcional entre la restricción y el fin, lo que implica realizar un test de proporcionalidad.⁶⁶

El test de proporcionalidad implica analizar, en primer término, si existe un fin en la restricción del derecho. A partir de ello, se valora si la medida restrictiva es adecuada para conseguir ese fin; si existen medidas menos restrictivas, pero igualmente eficaces para conseguir la finalidad, y si hay una relación razonable entre el fin y la medida.⁶⁷

Existen distintas intensidades por medio de las cuales puede realizarse este test. En el análisis más estricto, que procede en caso de que se utilicen

⁶⁴ Peces-Barba Martínez, Gregorio, “Los deberes fundamentales”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 329-341.

⁶⁵ Busch, Tania, “Deberes constitucionales”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta*, Salta, núm. 1, 2011, p. 73.

⁶⁶ Cianciardo, Juan, *El principio de razonabilidad*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998, p. 58; Brage, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 215. Ésta es la forma que han adoptado la mayoría de las jurisdicciones constitucionales actuales.

⁶⁷ Ésta es la forma de proceder de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de las resoluciones de esta última que utilizan el test y que son trascendentes para nuestro país, puede verse el caso *Castañeda Gutman vs. México*.

categorías sospechosas⁶⁸ o cuando se involucra un menor,⁶⁹ no basta con que haya una finalidad, sino que ésta debe ser constitucionalmente relevante. En este escrutinio estricto, los deberes constitucionales tienen mucha relevancia por su fuente en el texto constitucional, lo que les permite ser parámetros delimitadores de los derechos fundamentales.

Es oportuno señalar que en México, además, el establecimiento de deberes ha dado pie a la jurisprudencia para encontrar derechos fundamentales en ellos, como es el caso de los derechos a la proporcionalidad, a la equidad y a la legalidad tributarias, extraídos del deber de contribuir. De esta forma, como indica Díez Picazo, “los deberes cumplen paradójicamente con una función de garantía de los derechos”.⁷⁰

Por lo anterior, podemos concluir que los preceptos constitucionales que señalan deberes, además de constituir un mandato al legislador y definir la orientación que éste ha de seguir en el desarrollo legislativo, son contenidos materiales de la Constitución, que pueden erigirse en parámetros de establecimiento y restricción de derechos fundamentales y en una herramienta interpretativa.

De acuerdo con lo anterior, el texto constitucional, al establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos “concurran a las escuelas públicas o privadas”, puede ser el fundamento para encontrar un derecho de libertad, consistente en la posibilidad que se le da a los padres y a los tutores a elegir el tipo de formación que han de recibir sus hijos, pudiendo elegir libremente el tipo de centro al que han de asistir.⁷¹ Al igual que los derechos tributarios, de una obligación podría desprenderse un derecho.

B. *Los elementos normativos del deber*

Una vez analizada la trascendencia jurídica de la configuración de la educación como deber, nos centraremos en analizar los elementos normativos del deber en cuestión, como son los sujetos que quedan obligados, el contenido obligacional, así como las sanciones que pueden existir.

⁶⁸ Tesis 1a. XCIX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, t. 1, abril de 2013, p. 961, de rubro “IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO”.

⁶⁹ Tesis 1a./J. 18/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 4, t. I, marzo de 2014, p. 406, de rubro “INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL”.

⁷⁰ Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2005, p. 60.

⁷¹ Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 29.

a. Sujetos obligados

El primer elemento de análisis es la determinación de los sujetos obligados. El artículo 3o. constitucional únicamente indica los niveles formativos que son obligatorios, sin especificar quién es el sujeto. De ahí podría inferirse que deben cursar esos niveles todos los que no hayan realizado esos estudios; es decir, se trataría de una obligación genérica.

Por otra parte, del artículo 31, fracción I, constitucional se desprende que este deber es de los padres o tutores respecto a sus hijos o pupilos. A diferencia del artículo 3o., aquí sí existe una determinación de un sujeto obligado por el deber de la educación.

A partir de este segundo precepto constitucional podría pensarse que la obligación de cursar los niveles ahí descritos no es respecto a los que no lo han hecho, sino solamente a los padres o los tutores, pues son los expresamente señalados. Sin embargo, consideramos que se trata de dos normas con dos finalidades distintas: el artículo 3o. obliga a todos los que no han cursado esos estudios, con independencia de la edad; en cambio, el artículo 31 se refiere específicamente a los menores.

Debemos apuntar que, normalmente, los niveles obligatorios son cursados por menores de edad. En efecto, al nivel preescolar se ingresa a los tres años, mientras que en la educación media superior se gradúan a los dieciocho años. Eso significa que los cuatro niveles obligatorios se cursan en la minoría de edad, cuando se está sujeto a la patria potestad. Es por ello que para asegurar la satisfacción del derecho a la educación debe imponerse una obligación especial a los padres o los tutores.

Así pues, de una interpretación integral de ambos preceptos, podemos decir que este deber obliga a todos los que no han cursado los niveles ahí señalados, pero de forma especial a los padres o los tutores, porque de esta forma satisfacen el interés superior de la infancia mediante la educación.⁷²

Debe señalarse, además, que el deber expuesto en el artículo 31, fracción I, constitucional se le impone materialmente a los menores de edad,

⁷² Hay que recordar que el artículo 4o. constitucional, en su párrafo séptimo, dispone que el interés superior de la infancia se materializa con la satisfacción de las necesidades educativas, y que el siguiente párrafo indica que es obligación de los padres de satisfacerlas. Este artículo señala textualmente lo siguiente: "Artículo 4o... En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios".

pues son ellos los que deben acudir a la escuela, para decirlo simplemente. Pero como, en razón de su edad, los obligados a seguir la enseñanza están sujetos a la patria potestad, su cumplimiento depende de quienes ejercen este oficio protector y a cuya autoridad están sometidos. Es por ello que el deber jurídico recae sobre los padres o los tutores, quienes deben asegurar que sus hijos o pupilos cumplan materialmente con la obligación, además de que aquéllos son los responsables de un eventual incumplimiento.⁷³ Lo anterior, no obstante que los mayores de edad que no hayan culminado los estudios señalados tengan la obligación de concluirlos, siendo ellos los sujetos del deber constitucional, en los términos genéricos del artículo 3o. constitucional.

En cuanto a la obligación especial de padres y tutores, es oportuno preguntarnos acerca de si únicamente aplica a los mexicanos, o también a los extranjeros. Ello, porque en el acápite del artículo 31 constitucional se determina expresamente la nacionalidad como criterio de determinación de los sujetos, al disponer que “son obligaciones de los mexicanos”.

En efecto, de una interpretación literal se llegaría a la conclusión de que únicamente están obligados los mexicanos, con lo cual quedan relevados de este deber constitucional los extranjeros; sin embargo, parecería que esta interpretación restaría eficacia al derecho a la educación, por quitarle una de sus garantías.

Esta cuestión ha sido abordada en la jurisprudencia respecto al deber de contribuir al gasto público.⁷⁴ Se ha alegado ante los tribunales de amparo que los extranjeros no están obligados a ello, pretendiendo que se declaren inconstitucionales los impuestos en que los extranjeros son sujetos pasivos. La respuesta que dio la Suprema Corte a este planteamiento es la siguiente:

Es incuestionable que en el caso en que la fuente de riqueza o del ingreso está situada dentro del territorio nacional, el Estado mexicano, en uso de su soberanía tributaria, tiene derecho a recabar los tributos legítimamente creados sin que ello pueda conceptuarse como violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho precepto corresponde al capítulo “De las obligaciones de los mexicanos”; pero sin que ello signifique que por estar obligados los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde residen,

⁷³ Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁴ Sobre la obligación de los extranjeros de contribuir al gasto público, véase Arrijo Vizcaino, Adolfo, *Derecho fiscal*, México, Themis, 2007, p. 249. El autor considera que la interpretación textual que excluye a los extranjeros sería una absurda e inaceptable discriminación a los mexicanos.

de la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes, los extranjeros están exentos de dicha obligación cuando la fuente de la riqueza radica en territorio nacional o en otro supuesto, cuando están domiciliados en la República Mexicana.⁷⁵

En este criterio jurisprudencial existen dos argumentos: el primero ape-
la a que se trata de algo incuestionable, y el segundo sostiene que el hecho
de que sólo se haga referencia a los mexicanos en la Constitución no es
fuente de exención de los extranjeros, es decir, la norma únicamente impone
una obligación, pero no libera a los extranjeros.

El primer argumento es falaz; en efecto, sería un argumento *ad baculum*
sostener que es evidente que los extranjeros tienen la obligación de enviar
a sus hijos a cursar la educación primaria, secundaria y media superior sin
un fundamento formal. Requeriría hacerse otra construcción paralela para
poder afirmar ello.

En cuanto al segundo argumento, podría tener cabida. Ello sería decir
que el hecho de que no se refiera a los extranjeros no los exenta de la obli-
gación; pero el hecho de que no se trate de una liberación de la obligación
tampoco implica, por sí mismo, que exista la obligación. En otras palabras,
si bien no están exentos, del texto tampoco puede desprenderse que estén
obligados.

En el caso de los impuestos, la fuente de la obligación es una ley, misma
que es constitucional, porque en la carta federal no se proscribe que se im-
ponga. En el caso de la educación, debería encontrarse otro fundamento del
deber para los extranjeros, que podría ser una ley o la Constitución.

Un primer fundamento podría ser el artículo 3o. constitucional, que no
distingue entre mexicanos y extranjeros, y realizar esta distinción sería una
discriminación en razón de la nacionalidad, lo que es incompatible con el
quinto párrafo del artículo 1o. constitucional. Así, una interpretación de la
obligatoriedad de ciertos niveles educativos de manera conforme —como
indica el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional— con la prohibición
de discriminación por razón de nacionalidad conduciría a sostener que es
una obligación de mexicanos y extranjeros.

En este sentido, si atendemos a que el fin del deber de hacer que los hi-
jos o pupilos concurren a la escuela es garantizar el derecho a la educación,
y consideramos que son titulares del derecho tanto mexicanos como extran-
jeros, bajo el principio de que “donde existe la misma razón, debe existir

⁷⁵ Tesis 1435, *Apéndice 2000 del Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, t. I, p. 1009.

la misma disposición”, puede deducirse que es un deber que no distingue nacionalidad.

Con esta visión teleológica y atendiendo al principio de no discriminación, podemos concluir que es obligación de todos los residentes de la República (mexicanos o extranjeros) hacer que sus hijos o pupilos concurran a la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En el caso de los mexicanos, el fundamento de este deber lo serán los artículos 3o. y 31, fracción I, constitucionales. En el caso de los extranjeros, el fundamento será únicamente el artículo 3o. constitucional.

b. Contenido obligacional

El segundo extremo de la relación jurídica que surge de considerar que la educación es un deber consiste en su contenido obligacional; es decir, determinar a qué prestaciones en concreto quedan obligados los padres y los tutores por virtud de los artículos 3o. y 31, fracción I, constitucionales.

Lorenzo Cotino explica que este deber de los padres y del sujeto mismo se traduce en “la escolarización obligatoria, la asistencia a clase y la obligación de estudio y rendimiento”.⁷⁶ Esto es, los padres deben inscribir a sus hijos, hacer que asistan cotidianamente a la escuela, cuidar su estudio y su rendimiento, además de proveer los gastos que pueda generar la educación.⁷⁷

Pero estas obligaciones deben ser circunscritas, en términos de los preceptos constitucionales en estudio, a los niveles preescolar, primaria, secundaria y medio superior, es decir, el contenido se matiza por niveles.

En otras naciones, como en España, el texto constitucional indica que la enseñanza básica es obligatoria,⁷⁸ y la legislación que regula esta cuestión prescribe que la enseñanza básica comprende las educaciones primaria y secundaria, señalar las edades en que se deben cursar.⁷⁹ Eso significa que la

⁷⁶ Cotino Hueso, Lorenzo, *El derecho a la educación como derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 125.

⁷⁷ En términos de la legislación civil, se entiende esto al considerar que todos los gastos educativos quedan comprendidos en la obligación alimentaria. El Código Civil para el Distrito Federal dispone textualmente: “Artículo 308. Los alimentos comprenden... II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales”.

⁷⁸ La Constitución española dispone textualmente: “Artículo 27... 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita”.

⁷⁹ La Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo, de Educación, señala: “Artículo 3. Las enseñanzas... 3. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la

obligatoriedad se establece de acuerdo con la edad del sujeto y no respecto a las necesidades educativas que tenga, de forma que no se le impone la educación a los adultos analfabetos.⁸⁰

En México no existe una referencia a la edad, sino únicamente a los niveles que son obligatorios, de tal manera que, con independencia de la edad, forzosamente deben cursarse dichos niveles, con lo cual sí se le impone la educación a los analfabetos y a los rezagados.

No obstante, hay que considerar que la edad sí es relevante en el contenido obligacional respecto al deber de los padres y los tutores, puesto que sus hijos y pupilos se emancipan de la patria potestad al cumplir la mayoría de edad, por lo que no pueden solventar este deber. En este sentido, la edad sería trascendente, porque marcaría el fin de la obligación.

También hay que señalar que, por regla general, los niveles que refiere el texto constitucional suelen cursarse entre los tres y los dieciocho años de edad. Esto ha generado que existan ciertas garantías para que durante esa edad los menores puedan acudir a la escuela, como la prohibición del trabajo infantil.⁸¹

La edad, asimismo, tiene relevancia en cuanto a la forma en que se puede cumplir con este deber, puesto que los mayores de quince años que no tengan terminada la primaria y la secundaria lo deben hacer con una modalidad distinta, que es la educación para adultos.⁸²

Sin embargo, con independencia de estas consideraciones respecto a la edad, como hemos dicho, la Constitución determina como obligatorios

educación básica... Artículo 4. La enseñanza básica... 2. La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley”.

⁸⁰ Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, pp. 46 y 47.

⁸¹ El artículo 123, apartado A, fracción III, constitucional, reformado en junio de 2014, prohíbe que los menores de quince años trabajen, y que los mayores de quince y menores de dieciocho tienen una jornada máxima de seis horas diarias. Con ello, en teoría, los menores de quince años pueden dedicar todo su tiempo al estudio, y los mayores de quince y menores de dieciocho tienen tiempo suficiente para cursar la educación media superior. Tal vez convendría empatar la edad mínima para trabajar con la edad en que se termina, de forma habitual, la educación media superior. Pero también es un hecho que, por la desigualdad social del país, muchas personas necesitan trabajar para poder estudiar.

⁸² La Ley General de Educación precisa: “Artículo 43. La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como de formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la participación y la solidaridad social”.

cuatro niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria y media superior. En el texto fundamental no se indican los años ni los cursos que comprende cada nivel, por lo cual queda a decisión de las normas secundarias.

c. Sanciones

El tercer aspecto que debe analizarse respecto al deber de seguir las enseñanzas obligatorias es la sanción. Éste es un tema que resulta importante, ya que, bajo la concepción tradicional, un deber que no apareje una sanción sería una norma imperfecta, siguiendo la clasificación de Korkounov, que recoge García Máynez.⁸³

De acuerdo con esta clasificación, son normas imperfectas las que no tienen sanción; pero ello no equivale a decir que deban tener una sanción en la misma fuente. Eso significa que puede existir una obligación en una ley, cuya sanción se encuentre en otra ley, siempre y cuando se respete el principio de reserva de fuente, o que la Constitución remita a una ley para que establezca la sanción. En el momento en el que tenga una sanción el incumplimiento de un deber, ya puede ser *perfectae*, *plus quam perfectae* o *minus quam perfectae*.

En todo caso, el hecho de que la Constitución remita a una norma secundaria para el establecimiento de la sanción puede llevarnos a debatir si estamos en presencia de un deber constitucional o si se trata de una obligación legal, pero no al debate sobre si se trata o no de un deber.

Este debate puede discurrir en dos direcciones. Si el punto de vista del que partimos es la fuente, únicamente será un deber constitucional en sentido perfecto si la ley fundamental establece la conducta obligada y la sanción por su incumplimiento. Pero si consideramos la importancia del objeto para las dimensiones básicas de la vida del hombre en sociedad, con independencia de la remisión legislativa que se hiciera para la sanción, podría considerarse un deber constitucional por su simple mención en el texto fundamental.⁸⁴

Como sea, debe decirse que, a diferencia de los deberes de los ciudadanos, que *ex Constitutione* tienen una sanción, como es la pérdida de los derechos de ciudadano por un año, además de otras que determinen las leyes,⁸⁵

⁸³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2000, p. 89.

⁸⁴ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *op. cit.*, p. 336.

⁸⁵ La Constitución indica a la letra: "Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera

en el caso de las obligaciones de los mexicanos, no existe una sanción constitucional.

En el caso del deber que nos ocupa, la Constitución hace una remisión a la legislación para que ésta determine los términos de la obligación, lo que también incluye la sanción. Así pues, deben ser las leyes las que determinen la sanción que debe aplicarse a los padres en caso de que no hagan que sus hijos concurran a la escuela.

3. *El reparto competencial*

Como hemos visto, en el texto original de la Constitución de 1917 no se estableció expresamente qué nivel de gobierno debía prestar los servicios educativos. Este silencio fue motivado por el artículo 124 constitucional, que disponía que las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entendían reservadas a los estados. De esta forma, al no señalar que era una competencia federal, se entendía que era local. Esto se reafirmó con el artículo décimo cuarto transitorio, que suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, la intención de los constituyentes era que los servicios educativos los prestaran los municipios, tal y como se desprende del debate del artículo 90 constitucional.

No obstante, al poco tiempo de entrar en vigor esta carta federal, la realidad mostraba grandes problemas educativos en el país. De acuerdo con el Censo de 1921, el 66.1% de la población total no sabía leer ni escribir.⁸⁶ Ante esta situación, en 1921 se optó por federalizar la instrucción en nuestro país, lo que se logró mediante la primera reforma constitucional a la Constitución de 1917.

En esa reforma se modificó la fracción XXVII del artículo 73 constitucional en cuanto se refería a instituciones concernientes a la “cultura superior general” y disponiendo que el Congreso de la Unión podría establecer escuelas concernientes a la “educación general”, con lo que se quitó la limitación de legislar en materia de educación superior.

Asimismo, se adicionó un segundo párrafo a esa fracción para establecer que la Federación tendría “jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional”.

de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley”.

⁸⁶ Datos del Censo de Población 1921, disponibles en: www.inegi.org.mx.

El objeto de esa reforma impulsada por el presidente Obregón era poder crear una Secretaría de Educación Pública, que estaría a cargo de José Vasconcelos, quien apuntó que a él le dieron “un ministerio, o más bien dicho, me dejaron desgarrar la Constitución queretana para crear un Ministro de Educación que fue la única gloria de toda la revolución”.⁸⁷ Por ello, parte de la reforma implicó suprimir del artículo décimo cuarto transitorio la referencia a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por lo cual este transitorio indicó únicamente que se suprimía la Secretaría de Justicia.

Como se puede desprender de lo anterior, la educación se volvió una materia coincidente entre la Federación y los estados. Cada uno podía establecer escuelas y regir en las escuelas que instituyera, sin que existiera una coordinación en el actuar de cada nivel de gobierno. Con ello, quien tendría la fuerza en la materia sería quien más escuelas estableciera, lo que implicaba que se volvería un tema presupuestario.

A los pocos días de que el general Lázaro Cárdenas asumiera la presidencia ocurrió otra reforma constitucional en materia formativa, con objeto de establecer la llamada “educación socialista”⁸⁸ en el país. En esta modificación se inició el experimento del federalismo cooperativo, al indicar que la educación estaría a cargo de la Federación, los estados y los municipios, y que el Congreso de la Unión distribuiría esta función.

Esta concurrencia educativa sobrevivió a la siguiente reforma formativa, en la que se eliminó el concepto socialista de la educación, así como a las siguientes modificaciones importantes en la materia, como la de 1993 o la de 2013, aunque en 2002 se incorporó al Distrito Federal como partícipe de la concurrencia, y en 2016 se eliminó la distinción entre estados y Distrito Federal con la transformación de este último, señalándose únicamente el término “entidades federativas.”

Así pues, hoy en día nuestra Constitución determina que la educación es una facultad concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, siendo el Congreso de la Unión el encargado de distribuir las facultades específicas entre estos niveles de gobierno.

No obstante lo anterior, existen ciertas materias que corresponden a determinados niveles de gobierno *ex Constitutione*. De esta forma, el artículo 3o. constitucional señala que “el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y

⁸⁷ Vasconcelos, José, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, INEHRM-SEP, 2011, p. 22.

⁸⁸ Sotelo Inclán, Jesús, “La educación socialista”, en Solana, Fernando *et al.* (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, pp. 234 y ss.

normal para toda la República”, con lo que los planes y programas de estudio son materia federal, excluyéndolos de toda posibilidad de distribución por parte de una ley general.

Iguamente, de acuerdo con el artículo 3o. constitucional, en materia de evaluación, de la educación corresponde de manera exclusiva a la Federación, por conducto del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la expedición de “lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden”.

En concordancia con ello, los lineamientos de las evaluaciones son *ex Constitutione* del orden federal, aunque la elaboración de los mismos puede ser competencia federal y, dentro de este nivel, de la competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; aunque la realización de las evaluaciones puede ser competencia federal o local.

En esta materia, al estar expresamente ambos niveles, algo debe de corresponderle a cada uno; es decir, no puede ser ni sólo federal ni sólo local. De esta forma, la ley debe determinar qué aspectos corresponden evaluar, con apego a los lineamientos del Instituto, a la Federación y cuáles son competencia de los estados.

Asimismo, en el aspecto evaluativo, la Constitución señala que es facultad de la Federación, que será ejercida a través del Instituto, la generación y difusión de información, con base en la cual se emitirán “directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad”.

Otro aspecto educativo atribuido desde la Constitución es el relativo a los títulos profesionales, pues el segundo párrafo del artículo 5o. constitucional dispone que la ley determinará “en cada entidad federativa cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo”.

Con relación a este aspecto, nos encontramos con una excepción al principio de que sólo las competencias federales son expresas, puesto que es el propio texto constitucional quien se las atribuye a los estados. Esto es remarcado por la fracción V del artículo 121 constitucional, que determina que los “títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán (*sic*) respetados en los otros”.

Debemos mencionar que esta última disposición se encuentra en el artículo 121 constitucional, que —como vimos— contempla la posibilidad de que el Congreso de la Unión expida una ley que permita registrar y probar en los demás estados los títulos profesionales otorgados en uno.

Salvo los aspectos relacionados con los planes y programas de estudio en determinados niveles, la expedición de lineamientos para la evaluación educativa y la emisión de recomendaciones y directrices para mejorar la calidad de la educación, que son federales *ex Constitutione*, así como la regulación de los títulos profesionales, que es materia local desde la Constitución, los demás aspectos educativos pueden ser distribuidos entre la Federación, las entidades federativas y los municipios por leyes generales que expida el Congreso de la Unión.⁸⁹

Actualmente, la distribución competencial se realiza en cuatro cuerpos legales: la Ley General de Educación, que lo hace en términos generales; la Ley General del Servicio Profesional Docente, que lo hace respecto a la carrera magisterial; la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, relativa a este nivel formativo, y la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, que se refiere a los inmuebles en donde se presta el servicio.

Como no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de todas las facultades que corresponden a la Federación y a las entidades federativas, trataremos la distribución competencial en términos universales, centrándonos en la distribución *grosso modo* que realiza la Ley General de Educación.

De acuerdo con la Ley General de Educación, en términos amplios, a las autoridades federales les corresponde determinar el calendario escolar; autorizar y dar lineamientos sobre los libros de texto; emitir lineamientos sobre la gestión escolar; dar lineamientos sobre revalidación y equivalencias, y llevar el sistema de gestión escolar.⁹⁰

⁸⁹ Estos aspectos deben entenderse en términos amplios, considerando que no sólo se abocan a aspectos académicos de la actividad educativa, sino también a cuestiones estrechamente vinculadas, como las relativas a la infraestructura física de las escuelas, tal y como resolvió la Suprema Corte en el amparo en revisión 1204/2008. *Cfr.* Tesis 2a. XXXIII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXIX, abril de 2009, p. 728.

⁹⁰ Las facultades que destacamos en el texto, a la letra, son las siguientes: “Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes: I. Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48; Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional; II. Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; III. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante proce-

Por su parte, en términos generales, a las entidades federativas les corresponde prestar servicios de educación; ocuparse de la formación docente; revalidar estudios; autorizar a particulares para prestar servicios educativos, y llevar un padrón estatal de alumnos, docentes y centros educativos.⁹¹

Finalmente, en términos amplios, a los municipios les corresponde prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.⁹²

Todo esto se entiende en el contexto de lograr una descentralización de la educación, buscada desde los ochenta del siglo XX, pero conseguida normativamente con la reforma constitucional de 1993, de la que se derivó la actual Ley General de Educación, con la que se buscaba transferir la

dimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación; IV. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria; V. Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria; V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director. En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes... IX. Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro... XIV. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables”.

⁹¹ Algunas de estas facultades se expresan en el artículo 13, que a la letra señala: “Artículo 13. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes: I. Prestar los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena—, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros; II. Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica; III. Autorizar, previa verificación del cumplimiento de los lineamientos emitidos por la autoridad educativa federal, los ajustes que realicen las escuelas al calendario escolar determinado por la Secretaría para cada ciclo lectivo de educación básica y normal y demás para la formación de maestros de educación básica... V. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida...”.

⁹² Al respecto, la Ley General de Educación dispone lo siguiente: “Artículo 15. El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14”.

prestación de los servicios a las entidades, pero conservando la Federación una facultad rectora.⁹³

A partir de esto, podemos concluir que, en términos generales, le corresponde a la Federación mantener el carácter general de la educación mediante lineamientos y disposiciones de carácter general, mientras que a las entidades les compete la realización de los mismos.

Eso significa que la prestación o satisfacción directa del derecho a la educación corresponde a las entidades federativas, aunque la Federación tiene importantes funciones de carácter normativo, sin las cuales no puede ser plenamente efectivo el derecho, como la determinación de programas y planes de estudio, o la edición y autorización de libros de texto.

Es oportuno aclarar que, en el caso de la Ciudad de México, la prestación de servicios educativos corresponde al gobierno de la Ciudad de México, en términos del artículo 16 de la Ley General de Educación.⁹⁴ Sin embargo, atendiendo a que éstos eran prestados por la Federación desde el régimen de Porfirio Díaz, como vimos, pues era quien ejercía el gobierno local, en el régimen transitorio de esa ley se dispuso que la transferencia se haría paulatinamente, y hasta que eso no ocurriera no entraría en vigor el artículo en cita.⁹⁵

Es por este motivo que al día en que esto se escribe, a diferencia de lo que ocurre en el resto de las entidades federativas, la prestación la realiza la Federación a través de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que fue creado en 2005 para llevar a cabo las funciones que hacía directamente esta Secretaría. Este órgano coexiste con la Secretaría

⁹³ Zoraida Vázquez, Josefina, “Renovación y crisis”, en Tanck, Dorothy, *La educación en México*, El Colegio de México, 2010, p. 233.

⁹⁴ El artículo 16 dice en su primer párrafo lo siguiente: “Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autoridades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente”.

⁹⁵ En el artículo cuarto transitorio del texto original de la Ley se dispone: “CUARTO. El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica —incluyendo la indígena— y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley”.

de Educación del gobierno de la Ciudad de México mientras se termine de realizar la transferencia y la capital mexicana tenga las mismas atribuciones que el resto de las entidades federativas.

Adicionalmente, existen algunas funciones educativas que pueden ser prestadas por el nivel local o por el federal, como la determinación de planes de estudios para niveles distintos a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal; la revalidación de estudios en niveles distintos a los antes mencionados; el otorgamiento de reconocimiento de validez oficial de estudios a niveles distintos a los enumerados, o la edición de libros de texto o la promoción de la lectura.

En cualquier caso, la distribución de competencias respecto a estas facultades se sujetará a convenios específicos firmados por la Federación y el gobierno de cada entidad, que es una de las modalidades del federalismo cooperativo.⁹⁶

No obstante, para efectos de este trabajo, lo importante es que la prestación de servicios educativos en sentido estricto corresponde a las entidades federativas, y, por su parte, el establecimiento de lineamientos generales para que la formación tenga carácter nacional corresponde a la Federación.

⁹⁶ Estas facultades se expresan en el artículo 14, que a la letra dice: “Artículo 14. Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes: I. Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales; II. Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12... III. Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida... IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares; V. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12; VI. Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística... X. Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia... El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquellas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13”.