

EL AMPARO COMO GARANTÍA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

José María SOBERANES DÍEZ*

Al doctor Serafín Ortiz, con afecto y agradecimiento

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Las barreras del amparo mexicano para tutelar derechos económicos, sociales y culturales.* III. *La protección del derecho a la educación en el juicio de amparo.* IV. *Hacia una protección efectiva del derecho a la educación a través del amparo.* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

No existe una actividad con mayor poder de emancipar que la educación. Por eso, el doctor Serafín Ortiz Ortiz es un libertador. Ha dedicado treinta fructíferos años a la formación. Cientos de alumnos se han beneficiado de sus conocimientos transmitidos en el aula. Y miles más, aunque no en clase, nos hemos favorecido de su pensamiento jurídico a través de la lectura de sus trabajos de investigación.

Cuando el doctor Soberanes Fernández y la doctora Rivera Moya me invitaron a participar en esta obra, no dudé en aceptar. Era de justicia. Tenía que agradecer al doctor Serafín Ortiz su incansable labor de promoción de la cultura, no sólo en Tlaxcala, sino en México y allende sus fronteras.

El tema no podía ser otro que la educación, la gran tarea que ha emprendido don Serafín. Al pensar desde qué perspectiva, me quedó claro que debía abordar su tutela por dos razones: porque el doctor Ortiz ha sido un defensor de los derechos humanos, y porque uno de los rasgos definitorios

* Profesor-investigador de la Universidad Panamericana.

del neoconstitucionalismo, la corriente jurídica que ha propagado nuestro homenajeados, es la garantía judicial de la Constitución.¹

Parece que la defensa de la educación mediante el amparo no genera problemas. La Constitución establece que los derechos humanos pueden garantizarse mediante el amparo, y a la educación le reconoce el carácter iusfundamental. Sin embargo, no encontramos ni un centenar de procesos constitucionales relativos a este derecho en los más de cien años de vigencia de la Constitución de 1917. Ni uno por año. Es muy poco.

La falta de pronunciamientos judiciales no se debe a la carencia de violaciones al derecho a la educación, sino a diversas barreras procesales que intentaré exponer en este trabajo, así como los avances que han existido en los últimos años para superarlas.

Con el fin de abordar el tema se hará un análisis de las dificultades procesales para tutelar, en general, los derechos económico-sociales y culturales (apartado II). Luego se aterrizarán esas dificultades en el derecho a la educación, distinguiendo entre las diversas obligaciones prestacionales que impone al Estado (apartado III). Finalmente, se hará una prospectiva de la superación de esas vallas tras los pronunciamientos judiciales más recientes (apartado IV).

II. LAS BARRERAS DEL AMPARO MEXICANO PARA TUTELAR DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Para poder abordar el tema de la protección del derecho a la educación mediante el juicio de amparo, es necesario analizar algunas características procesales de esta garantía constitucional que pueden traducirse en dificultades para la tutela efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

En primer término, desde mediados del siglo XX la jurisprudencia exigió contar con un interés jurídico para que el juez pudiera valorar la pretensión de la parte actora.² Es decir, requirió que el quejoso (nombre que recibe el actor) adujera una violación personal y directa a un derecho subjetivo.

A la luz de este concepto se consideraba que las violaciones a los derechos sociales no trasgredían derechos subjetivos, sino a mandatos que tienen que traducirse en políticas públicas. Era común que los jueces rechazaran el análisis de fondo, al considerar que estaban impugnando derechos inde-

¹ Guastini, Riccardo, “La contitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano”, en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2005, p. 51.

² Sobre la introducción de este requisito, Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2001, pp. 83 y ss.

terminados, abstractos, prerrogativas de la colectividad y no derechos subjetivos de los quejosos.³

La reforma constitucional en materia de amparo de junio de 2011 introdujo el concepto de interés legítimo, que opera junto con el de interés jurídico. Éste se define como la afectación individual o colectiva a la esfera jurídica del quejoso por virtud su posición frente al orden jurídico. De esta manera, no se requiere un anclaje con un derecho subjetivo. Eso permite admitir el control de actos, omisiones y normas que puedan trasgredir derechos sociales.

No obstante, la Suprema Corte ha sido renuente a aceptar la legitimación de los quejosos cuando la afectación se extiende a la población en general —como suele suceder en los derechos económicos, sociales y culturales— debiendo ser “los órganos democráticos los que deben resolver las inconformidades que son igualmente resentidas por toda la población”.⁴

Por la larga tradición del interés jurídico y por la formación de los juzgadores, es común que sigan sin aceptar algunas violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo cuando se acude a juicio en defensa de bienes indivisibles, como pueden ser los intereses colectivos y difusos.⁵ Por ello, hay jueces que consideran que estas alegaciones no se traducen en afectaciones personales, cualificadas, actuales, real y jurídicamente relevantes, que puedan traducirse en un beneficio a favor de los quejosos.⁶

Una segunda característica que dificulta la protección de derechos económicos, sociales y culturales a través del juicio de amparo es la limitación a los posibles efectos restitutorios de las sentencias estimatorias. Desde el nacimiento de esta garantía, se ha establecido en los textos constitucionales que una sentencia protectora únicamente puede amparar al quejoso en el especial caso, sin poder tener efectos generales.⁷ Es decir, sus efectos son relativos.

³ En este sentido, por ejemplo, está la sentencia del juez primero de distrito en materia administrativa en el Distrito Federal, en el amparo 1791/2008, en el que se reclamaba una violación al derecho a la salud.

⁴ Tesis 1a. CLXXXIV/2015 (10a.), de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO. NO SE ACTUALIZA CUANDO LA AFECTACIÓN ALEGADA, DE RESULTAR EXISTENTE, SE EXTIENDA A LA POBLACIÓN EN GENERAL”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 448.

⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Juicio de amparo e interés legítimo. La tutela de los derechos difusos y colectivos*, México, Porrúa, 2004, p. 12.

⁶ En este sentido, por ejemplo, se pronunció el juez segundo de distrito en materia administrativa en la Ciudad de México, en el amparo 90/2013, en el que se reclamaba violaciones al derecho a la educación.

⁷ Soberanes Fernández, José Luis *et. al.*, *Historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2002, p. 269.

El principio de relatividad es congruente con la concepción de que el amparo sirve para proteger derechos subjetivos, pero no permite la tutela de otros derechos y pone en duda la efectividad del juicio como medio de protección de derechos, al permitir que permanezcan normas y omisiones que los contravienen.

Es común que los jueces fundamenten el sobreseimiento del juicio en la imposibilidad de darle efectos relativos a una sentencia amparadora. En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte, por ejemplo, ante planeamientos de que la legislación que eliminaba diversas restricciones a la publicidad de los productos del tabaco violaba el derecho a la salud. La Corte sobreseyó el juicio ante la imposibilidad de dar efectos relativos a una eventual sentencia estimatoria, pues ésta tendría que colmar el vacío denunciado, lo cual se traduciría en la emisión de normas generales, cuyos efectos, evidentemente, no podrían circunscribirse al quejoso, sino que tendrían que adoptarse para todos.⁸

Hay que señalar, no obstante, que la jurisprudencia más reciente ha permitido impugnar omisiones legislativas, descartando que la relatividad de los efectos sea una imposibilidad procesal siempre y cuando existan obligaciones específicas impuestas al legislador, pues argumentar la relatividad de las sentencias de amparo en estos casos “implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho”.⁹

Estas consideraciones, por sí mismas, no permitirían conceder el amparo por la omisión de cumplir con alguna obligación derivada de un derecho social, pues se circunscriben a los casos en que existe un mandato constitucional explícito. Pero abundando en estas ideas quizá en un futuro logre superarse esta objeción.

A estas características procesales del amparo habría que sumar las tradicionales objeciones de fondo a la protección de los derechos sociales, como son su contenido indeterminado, su alto costo o la imposibilidad de control judicial derivado del principio de división de poderes.¹⁰

⁸ Sentencia del amparo en revisión 315/2010, resuelto el 28 de marzo de 2011.

⁹ Tesis: 1a. XXII/2018 (10a.), de rubro “OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 52, marzo de 2018, t. I, p. 1099.

¹⁰ Para abundar sobre estas objeciones, Acuña, Juan Manuel, *Justicia constitucional y políticas públicas sociales*, México, Porrúa-UP-IMDPC, 2012, pp. 31 y ss.

III. LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO

En un derecho complejo, como es la educación, debemos distinguir las diversas obligaciones prestacionales que impone al Estado para poder precisar la posibilidad de control jurisdiccional de cada una de ellas.

En el ámbito internacional, se ha considerado que los derechos sociales deben de respetar, proteger y llevar a efecto cada una de sus “características fundamentales”, que son “asequibilidad (o disponibilidad), accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad”.¹¹ De esta forma, el cumplimiento de todo derecho social se corresponde con la satisfacción de las “cuatro A”. A partir de ahí se han elaborado los indicadores del cumplimiento de los mismos.¹²

1. *Asequibilidad*

La primera de las exigencias prestacionales del derecho a la educación es la asequibilidad o disponibilidad, esto es, que exista un sistema educativo con planes y programas de estudio, maestros, inmuebles y materiales educativos. Este deber se limita a la existencia del sistema, sin valoraciones de tipo cualitativo. De acuerdo con ello, se violaría el derecho a la educación en caso de que no existiese una escuela, maestros o libros de texto para una persona que desee cursar un nivel educativo. Eso significa que deben de establecerse medidas deliberadas, concretas y orientadas¹³ hacia el establecimiento de un sistema educativo universal, lo que conlleva utilizar todos los recursos que estén a disposición del Estado.¹⁴

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, *Los derechos económicos, sociales y culturales*, Serie de capacitación profesional, núm. 12, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 10. Este esquema se inició con los derechos a la vivienda y a la alimentación y posteriormente pasó al ámbito de la educación y, en general, a todos los derechos sociales.

¹² El Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas ha sostenido que “la exigencia de estas cuatro A: asequible, accesible, aceptable y adaptable es un lugar común en el ámbito de los derechos sociales en su documentación y seguimiento”. Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 13, 1999, núm. 50.

¹³ Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3. La índole de las obligaciones de los Estados parte, 1990, núm. 2.

¹⁴ Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1986, n. 25 a 28. En el mismo sentido, Abramovich, Víctor *et al.*, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2004, p. 90.

No es previsible que en México se promueva un amparo por violación a esta obligación estatal, pues existe un sistema educativo que sólo en el nivel básico atiende a más de veintitrés millones de alumnos, por más de dos millones de profesionales, en más de ciento setenta mil planteles.¹⁵ Eso se traduce en una tasa de cobertura de la educación primaria casi total.¹⁶ Por ello sería difícil que pudiera presentarse un juicio alegando la inexistencia de un sistema educativo.

2. Accesibilidad

El mandato de accesibilidad supone que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser posibles a todos. Todo aquel que desee formarse en el sistema educativo debe de tener la posibilidad de hacerlo.

La posibilidad de acceder al sistema educativo se trata del contenido primario y más elemental del derecho a la educación. Desde la perspectiva prestacional, este derecho se refiere a las enseñanzas regladas o institucionalizadas, es decir, a la educación formal.

Este deber, sin embargo, puede tener algunas condicionantes. La edad sería un caso. Por ejemplo, únicamente pueden ingresar a primaria los que tengan seis años cumplidos al 31 de diciembre del año en curso o madurez suficiente.¹⁷ El haber concluido satisfactoriamente el grado o nivel anterior sería otro caso.¹⁸ Así pues, aunque alguien desee cursar la secundaria, si no terminó la primaria, no puede ingresar.

Podrían cuestionarse los requisitos de ingreso en un juicio de amparo. Se partiría del agravio personal y directo a un aspirante. Y los posibles efectos se traducirían en la condena a la autoridad estatal para admitir al quejoso. Tan es así que ya se han presentado amparos, aunque no se le ha dado la razón al promovente en el nivel básico.¹⁹

¹⁵ Resultados del Censo de escuelas, maestros y alumnos de educación básica y especial, levantado en 2013. Los resultados pueden consultarse en: <http://www.censo.sep.gob.mx/index.php/tabulados-del-censo>.

¹⁶ La tasa de cobertura neta es del 98.7% a 2016, según los Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2016 del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, consultables en <http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P1/B/115/P1B115.pdf>.

¹⁷ La Ley General de Educación dispone: "Artículo 56.-...La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de 3 años, y para nivel primaria 6 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar".

¹⁸ Acuerdo 648 de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de agosto de 2012.

¹⁹ Por ejemplo, en el amparo en revisión 215/2005, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de mayo de 2005.

Otro tipo de planteamiento en relación con esta obligación estaría relacionado con el acceso a la universidad. Si como ha resuelto el Tribunal Constitucional español, el derecho de acceso no se vincula con la obligatoriedad,²⁰ los más extensos requisitos que suelen imponerse para acceder a este nivel educativo, como la existencia de un examen, podrían ser impugnables ante la justicia constitucional. También podría impugnarse la falta de plazas, que suelen ser limitadas.²¹ Y finalmente, podría impugnarse la valoración de las solicitudes y exámenes por parte de las universidades públicas.²² Asimismo, se violaría el derecho de acceso a la educación si no se admitiera a alguien pese a tener plazas vacantes.

Una consecuencia lógica de la admisión a un centro educativo es la permanencia en el mismo. Ello no supone que la permanencia del alumno en el centro en que haya sido admitido sea un derecho absoluto o ilimitado. En la educación que presta el Estado se podría perder la permanencia por una falta de rendimiento objetivo y reiterado, por una parte y, por otra, como consecuencia de un proceso disciplinario podría llegar a imponerse la sanción de expulsión.

En México existe una tendencia a no expulsar alumnos por indisciplina y conductas violentas²³ ni por bajo rendimiento escolar.²⁴ Posiblemente se deba a cuestiones de carácter pedagógico, que no es menester discutir. Pero también puede ser que exista alguna razón que justifique la medida de ex-

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional español 236/2007, de 7 de noviembre, f. j. 8. Por ello puede hablarse de un derecho de acceso a la universidad. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, CEURA, 1988, pp. 52-53.

²¹ La jurisprudencia alemana, al respecto, ha establecido criterios sobre el acceso a la universidad, como son: a) regulación mediante ley, o cobertura legal de la medida administrativa; b) total utilización de la capacidad de admisión de los centros existentes (es decir, que la limitación se produzca dentro de los límites de lo necesario); c) que los criterios de selección sean apropiados, que den una oportunidad a todo solicitante que reúna las condiciones de admisión. En BVerfGE 33, 303, de 18 de julio de 1972.

²² Tesis IV.1o.A.12 A (10a.), del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, de rubro: "EDUCACIÓN SUPERIOR. COMO DERECHO FUNDAMENTAL DE LOS GOBERNADOS, CORRESPONDE AL ESTADO GARANTIZARLO", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, mayo de 2012, t. 2, p. 1805.

²³ Por ejemplo, el Marco para la Convivencia Escolar en las Escuelas de Educación Secundaria del Distrito Federal, emitido por la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, proscribía expresamente la expulsión por cualquier falta de disciplina o conducta violenta de los alumnos. Textualmente señala: "En ningún caso una falta de disciplina podrá sancionarse con la negación del servicio educativo o expulsión del alumno".

²⁴ La Ley General de Educación dispone: "Artículo 75.- Son infracciones de quienes prestan servicios educativos:... XVI.- Expulsar o negarse a prestar el servicio educativo a niñas, niños y adolescentes que presenten problemas de aprendizaje...".

pulsión de un plantel, como actos de acoso o violencia escolar que afecten la convivencia, el desarrollo armónico de la personalidad y el rendimiento escolar de otros niños. En ese caso, siempre y cuando se demuestre que se satisfacen los principios de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, podría imponerse la medida de la expulsión sin que se vulnere el derecho a la permanencia.

La decisión sobre la expulsión de un alumno podría ser impugnada a través del juicio de amparo. El expulsado partiría de un agravio personal y directo. Y los efectos de la sentencia estimatoria serían su reincorporación. Hay que apuntar que es necesario contar con garantías objetivas, proporcionadas y racionales, tanto en las sanciones como en las exigencias de rendimiento para la permanencia,²⁵ o del derecho a un tratamiento disciplinario exento de arbitrariedades y a la existencia de garantías procedimentales en la imposición de sanciones.²⁶

Alguno de los casos de expulsión que han sido revisados por jueces en juicio de amparo que resultan especialmente relevantes son los relacionados con la baja de niños que pertenecen a la asociación religiosa denominada Testigos de Jehová, por negarse a rendir honores a la bandera en la escuela por motivos de conciencia.²⁷ Otros casos de explosión que podrían conocerse en el amparo, y que ya se han presentado en otras latitudes, son los relativos a la expulsión de niñas por vestir el velo islámico, que es considerado un problema paneuropeo;²⁸ o la expulsión por falta de vacunación de niños.²⁹

²⁵ Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *op. cit.*, p. 45.

²⁶ Embid Irujo, Antonio, “El contenido del derecho a la educación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madrid, núm. 31, 1981, p. 666.

²⁷ Este caso lo conocí primero la Suprema Corte, dando como resultado la tesis de rubro “ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES, LEY SOBRE EL. NO SE VIOLAN GARANTÍAS CONSTITUCIONALES AL SEPARAR A UN ALUMNO DE SU ESCUELA POR INCUMPLIRLA”, *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, t. V, segunda parte-1, enero-junio de 1990, p. 209. Posteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resolvió el mismo asunto, pero en sentido contrario, dando lugar a la Recomendación General 5 en mayo de 2003, que puede consultarse en la *Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, núm. 53, mayo de 2003, p. 41.

²⁸ La expresión es de Benito Aláez, en su trabajo “Reflexiones jurídico-constitucionales sobre la prohibición del velo islámico integral en Europa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núm. 28, 2011, pp. 483-520. Alguno de los casos más famosos son *Kervanci vs. Francia y Dogru vs. Francia*, de 4 de diciembre de 2008; *Karaduman vs. Turquía y Bulut vs. Turquía* (decisión sobre admisibilidad), de 3 de mayo de 1993; *Dahlab c. Suiza*, (decisión sobre la admisibilidad), 15 de febrero de 2001. Una síntesis y análisis completo de todos estos casos puede verse en Martínez Torrón, Javier, “La cuestión del velo islámico en la jurisprudencia de Estrasburgo”, *Derecho y Religión*, núm. 4, 2009, pp. 87-109.

²⁹ Caso *Phillips vs. City of New York*, 1:12-cv-00098.

Otra manifestación del derecho de acceso al sistema educativo mencionado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas es la accesibilidad económica. En el caso mexicano, esta manifestación tendría fundamento tanto en la fracción IV del artículo 3o., que dispone que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁰ y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Protocolo de San Salvador”,³¹ que indican que la educación primaria debe ser accesible a todos mediante la gratuidad.

La doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se inclina por una protección de tipo maximalista. Según su parecer, no sólo los costos de matrícula y los derechos académicos deberían ser gratuitos, sino que también deben estar cubiertos por el Estado algunos costos de tipo indirecto muy ligados a obstáculos económicos, como los costos de los uniformes, al señalar que “los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización”.³² No obstante, matiza que los gastos indirectos pueden ser permisibles examinados caso por caso.

La accesibilidad económica podría ser objeto de control a través del juicio de amparo. A la persona a quien le cobran una cuota escolar puede

³⁰ Su artículo 13.2, en lo que interesa, textualmente indica: Artículo 13.2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

³¹ Su artículo 13.3 textualmente indica en lo que interesa: “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;
- b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

³² Observación General núm. 11, n. 7.

acudir al amparo con un agravio personal y directo. Y los posibles efectos de una sentencia estimatoria serían la devolución de lo pagado y la prohibición de volverle a cobrar. Así ha ocurrido ya. Pese a que la Constitución es clara al señalar que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, algunos han interpretado que esta obligación estatal se circunscribe únicamente a los niveles que son obligatorios, por lo que han cobrado cuotas escolares en la educación media superior³³ y en la educación superior.³⁴ Estos cobros han sido impugnados ante los tribunales mexicanos,³⁵ quienes han llegado a conceder el amparo haciendo efectiva la accesibilidad económica.³⁶

3. Aceptabilidad

El mandato de aceptabilidad supone que la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables para los estudiantes. Este mandato tradicionalmente ha sido vinculado con el principio de calidad, que es un objetivo mundialmente reconocido, aunque a veces demasiado vinculado con visiones “empresariales”, de nueva gestión pública y de eficiencia.³⁷ Es, asimismo, una noción vinculada al logro de objetivos educativos muy vinculados al desarrollo de la personalidad y a los derechos humanos.³⁸

En el caso mexicano, este principio se enuncia en la Constitución en dos ocasiones en el artículo 3o. Se refiere en la fracción II, inciso d), como un

³³ El cobro en este nivel se ha sustentado en que la obligatoriedad de este nivel no entra aún en vigor.

³⁴ Al respecto, Soberanes Díez, José María, “La gratuidad de la educación pública en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 39, julio-diciembre de 2018, pp. 323 y ss.

³⁵ Por ejemplo, el amparo en revisión 539/2016, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte el 15 de marzo de 2017, o el amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte el 20 de abril de 2016.

³⁶ De ello derivó la tesis 1a. CCXC/2016 (10a.), “DERECHO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA SUPERIOR. EL ESTADO MEXICANO TIENE LA OBLIGACIÓN DE IMPLANTAR PROGRESIVAMENTE SU GRATUIDAD”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 37, t. I, diciembre de 2016, p. 365.

³⁷ Cotino, Lorenzo, *El derecho a la educación como derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 215.

³⁸ Quesada Jimena, Luis, “El conocimiento del ordenamiento constitucional: condición necesaria para la calidad del sistema educativo”, en Peña González, José (coord.), *Libro Homenaje a D. Inigo Cavero Lataillade*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, y Tomaseksky, Katarina, “Indicadores del derecho a la educación”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, núm. 40, 2004, pp. 341-388.

criterio orientador de la educación. En esa oportunidad se menciona que la calidad supone “el mejoramiento constante y el máximo logro académico de los educandos”. También se refiere la Constitución a la calidad un poco antes, en el tercer párrafo de ese artículo. Lo mencionamos después porque parece ser una concreción de esta idea general. Se señala que el Estado garantizará la calidad de la educación cuidando que “los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos”.

A diferencia de las dos obligaciones anteriores, el control jurisdiccional de la calidad educativa resulta complicada bajo las premisas tradicionales del juicio de amparo. En primer lugar, su incumplimiento no se traduciría en una afectación personal al estudiante. Acudiría en defensa de un interés colectivo.

En segundo lugar, los juzgadores de amparo podrían evitar pronunciarse sobre el fondo alegando que no deben decidir la política educativa, sino el Poder Ejecutivo federal, por mandato expreso del artículo 3o. constitucional.

En tercer lugar, los efectos del juicio de amparo necesariamente implicarían un beneficio a un grupo. Una sentencia que ordenara capacitar a los maestros en una competencia o adquirir un mejor mobiliario escolar beneficiaría a todo un sector social. Esto aparentemente rompería con la regla de que las ejecutorias deben limitarse a la protección de quien solicita el amparo en el caso concreto.

4. *Adaptabilidad*

Conforme al mandato de adaptabilidad, la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

En el ámbito europeo los expertos han señalado que estas competencias y necesidades básicas son: “comunicación en lengua materna y extranjera, competencia matemática, competencias básicas en ciencia y tecnología, aprender a aprender, competencias sociales, sentido de iniciativa y espíritu de empresa y conciencia y expresión cultural”.³⁹

Al igual que con el mandato de aceptabilidad, con el que se encuentra intrínsecamente vinculado, sería complicada la procedencia de un juicio de

³⁹ Parlamento europeo, Recomendación 2006/962/CE, 18 de diciembre de 2006.

amparo por violación de esta obligación. El cuestionamiento de los planes y programas de estudio, que son generales, supone un interés colectivo. Es difícil que bajo una perspectiva rígida de la división de poderes quiera un juez conocer sobre el contenido de los planes de estudio. Y hay que sumar las limitantes en cuanto a la generalidad de las sentencias estimatorias de amparo.

IV. HACIA UNA PROTECCIÓN EFECTIVA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN A TRAVÉS DEL AMPARO

Del análisis anterior se desprende que son dos las obligaciones concretas que importa el derecho a la educación en las que existen problemas de exigibilidad a través del juicio de amparo: la aceptabilidad y la adaptabilidad. Ambas están estrechamente vinculadas, pues mediante éstas se puede lograr la calidad educativa que es el gran objetivo de los sistemas formativos en la actualidad. Las dificultades son las mismas, pues se relacionan con el interés para promover el amparo, así como la imposibilidad de darle efectos generales a las resoluciones.

En cuanto al interés, la reforma constitucional en materia de amparo, del 6 de junio de 2011, así como la expedición de una nueva Ley de Amparo en 2013 permitirían superar la objeción. Sin embargo, nos encontraremos con un problema social: las personas que suelen resentir la falta de calidad son las más pobres. Lamentablemente la pobreza se vincula con malas instalaciones, malos materiales educativos y maestros menos capacitados. Eso supone una barrera económica para poder promover, en su caso, un juicio de amparo que, por su complejidad técnica, implica el pago de elevados honorarios profesionales para los abogados.

Por ello, para el cumplimiento de las obligaciones de aceptabilidad y adaptabilidad resultan importantes las garantías sociales que permitan superar la actuación o la inacción del Estado, de las que habla Pisarello.⁴⁰ De esta forma, los procedimientos no judiciales permiten proteger los derechos sociales cuando su tutela jurisdiccional llegaría demasiado tarde.⁴¹

Estas garantías pueden y deben entretenerse con las garantías jurisdiccionales, como es el amparo, de forma que algunas asociaciones puedan acudir en defensa de derechos económicos, sociales y culturales.⁴² En es-

⁴⁰ Pisarello, Gerardo, *Los derechos sociales y sus garantías*, Madrid, Trotta, 2007, p. 123.

⁴¹ Häberle, Peter, "Recientes desarrollos sobre derechos fundamentales en Alemania", *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año 1, núm. 1, p. 157.

⁴² Ferrajoli explica la necesidad de ampliar la legitimación "a los nuevos sujetos colectivos, no necesariamente dotados de personalidad jurídica, que se hacen portadores de los

pecífico, del derecho a la educación y de la calidad con la que se imparte. De lo contrario, únicamente los titulares del derecho, los niños, y quizá los padres de familia, podrían reclamar al Estado la mejora educativa. Y esa opción, por su costo económico, es una quimera.

Desde hace tiempo se ha insistido en la necesidad de que diversos grupos intervengan en la educación. Por ello se han reconocido derechos de participación en la formación en la Constitución.⁴³ A la vez de hablar de una participación social en la educación, habría que hablar de una participación judicial de los ciudadanos en la defensa de la educación.

Al respecto ya se ha avanzado en la vía jurisprudencial en los últimos años. Es relevante un juicio promovido por una asociación civil que tenía por objeto realizar acciones para colaborar en la protección del derecho a la educación, en contra de diversas autoridades por la omisión de ejercer sus facultades de fiscalización y de sanción respecto al manejo de recursos públicos desatinados a la educación, alegando que se vulneraba la calidad educativa.⁴⁴

En primera instancia, el juez sobreesayó al estimar que no se le ocasionaba un perjuicio directo a la asociación quejosa, sino que acudía en defensa de la legalidad de la actuación del poder público.

Inconforme, la asociación quejosa interpuso recurso de revisión, del que conoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En su sentencia, la sala analizó el sobreesimiento decretado por el juez de primera instancia.

Retomando una tesis del Pleno,⁴⁵ sostuvo que el interés debía ser interpretado conforme al principio *pro persona*, en el sentido de que implicaba un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y el quejoso, de forma que se requiere para la procedencia del amparo de una facultad conferida expresa-

mismos; que, en suma, junto a la participación política en las actividades de gobierno sobre las cuestiones reservadas a la mayoría, se desarrollase una no menos importante y generalizada participación judicial de los ciudadanos en la tutela y la satisfacción de sus derechos como instrumento tanto de autodefensa cuanto de control en relación con los poderes públicos". Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 2000, p. 918.

⁴³ Soberanes, José María, *El derecho a la educación en México*, México, Porrúa, 2015, p. 156.

⁴⁴ Amparo en revisión 323/2014, resuelto el 11 de marzo de 2015 por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de votos.

⁴⁵ P./J. 50/2014 (10a.), "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 12, t. I, noviembre de 2014, p. 60.

mente por el orden jurídico, pero sí de un agravio diferenciado, es decir, de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.⁴⁶

Tras ello, la sala examinó el objeto social de la asociación quejosa y advirtió que comprendía la defensa del derecho a la educación, por lo que concluyó que los actos reclamados sí incidían en su esfera jurídica porque contaba con una especial situación frente al derecho a la educación,⁴⁷ afirmando que

no se está reclamando la protección de un derecho tradicional, en el que fácilmente pueda identificarse o individualizarse un derecho subjetivo, sino que se trata de un derecho compuesto por relaciones jurídicas, por lo que aun cuando no es el beneficiario tradicional del derecho, es titular de obligaciones y derechos que se encuentran comprendidos dentro del mismo, como lo son intervenir como parte de la sociedad civil para lograr su efectividad.

Por ende, concluyó que la quejosa sí tenía interés jurídico y fue indebido el sobreseimiento del juicio.

Superado este punto, la Primera Sala debió enfrentarse al segundo problema procesal que existe para el control de derechos sociales a través del juicio de amparo: los efectos relativos de la sentencia.

Al respecto, la sala desestimó el argumento aduciendo que se podían dar efectos relativos a una eventual sentencia estimatoria, como lo era obligar a las autoridades administrativas a ejercer sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras para proteger el derecho a la educación.⁴⁸

Descartados los problemas procesales, la Corte analizó el fondo del estudio, concluyendo que la omisión de fiscalizar el ejercicio de los recursos pú-

⁴⁶ De estas consideraciones surgió la tesis 1a. CLXVII/2015 (10a.), “INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 442.

⁴⁷ De estas consideraciones surgió la tesis 1a. CLXXI/2015 (10a.), “DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 428.

⁴⁸ Estas consideraciones dieron lugar a la tesis 1a. CLXXIII/2015 (10a.), “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. NO SE ACTUALIZA LA CAUSAL RELATIVA A LA IMPOSIBILIDAD DE REPARAR LA VIOLACIÓN ALEGADA, SI SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE UN INTERÉS LEGÍTIMO A UNA ASOCIACIÓN CIVIL EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 18, mayo de 2015, t. I, p. 441.

blicos destinados a la formación había trasgredido el derecho a la educación. Por ello, concedió el amparo para que la autoridad demostrara haber cumplido con todas sus facultades fiscalizadoras y sancionadoras o, en su caso, para que las ejerciera, lo que sería controlado en ejecución de sentencia.

V. CONCLUSIÓN

El diseño del juicio de amparo en México dificulta la tutela de derechos económicos, sociales y culturales. En el caso del derecho a la educación, estas peculiaridades procesales dificultan la exigibilidad de dos obligaciones específicas: la aceptabilidad y la adaptabilidad.

En los últimos años la jurisprudencia ha avanzado lentamente para superar las dificultades procesales. Respecto al derecho a la educación se está transitando hacia una participación judicial de los ciudadanos en la defensa de la educación, mediante la legitimación de asociaciones. Asimismo, se avizora que pueda superarse la objeción de la relatividad de la protección a una persona en concreto.