

CAPÍTULO I

Estructura y disposiciones generales de la Ley

Jorge Díaz Estrada

El propósito de este capítulo es presentar la estructura legal de la Ley General de Educación. Para ello nos valdremos de la *Teoría del Derecho* que estudia los conceptos jurídicos fundamentales y nos enseña a encontrar la estructura de las leyes, entre otras formas, a través del *análisis de las jerarquías* de las normas y de los llamados *ámbitos de validez del derecho*, que responden a las siguientes preguntas sustanciales:

La jerarquía de las normas: ¿Qué jerarquía tiene una ley con relación a las demás normas del sistema jurídico?

Ámbito de validez temporal: ¿Desde cuándo es obligatoria una ley?

Ámbito de validez personal: ¿Para quién es obligatoria?

Ámbito de validez espacial: ¿En dónde es aplicable?

Ámbito de validez material: ¿A qué se refiere, cuál es su contenido?

Además de los temas anteriores, para conocer la estructura de una ley, conviene estudiar sus disposiciones generales y sus principales conceptos. En la segunda parte de este capítulo nos referiremos a ellos. Ahí señalaremos las partes en que se divide la Ley General de Educación, algunas de las disposiciones generales previstas en su capítulo I y, consecuentemente, también algunos de sus conceptos.

I. Denominación y jerarquía de la ley

La Ley General de Educación, a la que nos referiremos en adelante como LGE, tiene en su denominación la palabra *general*, a diferencia de la ley anterior que se llamó *Ley Federal de Educación* (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre de 1973) e inició su vigencia el 14 de diciembre de 1973.

¿Cuál es la razón de que la nueva ley se llame general? La exposición de motivos de esta ley dice:

[...] La ley propuesta es general puesto que tiene disposiciones que serán aplicables a los tres niveles de gobierno y, en el marco del federalismo, induciría a las legislaciones de los estados a expedir sus propias leyes en congruencia con la propia Ley General. Esta precisión técnica respalda el sentido federalista que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país.

La jerarquía de las normas jurídicas en México se fundamenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus no escasas ni poco frecuentes reformas. Es decir, que la Constitución está por encima de cualquier otra ley ya sea federal, local o municipal. Estos órdenes no están subordinados entre sí sino que cada uno es independiente de los otros y es primero en jerarquía respecto a los demás cuando se trata de los ámbitos de su competencia. Por ello, es un error considerar que el orden federal es superior al local o municipal, o viceversa.

La calificación de la LGE como *general*, significa que jerárquicamente está por encima de las leyes federales, estatales y municipales. Es decir que la LGE es una prolongación de la Constitución que tiende a concretar y particularizar sus preceptos. Por ello “... conserva su carácter de ley reglamentaria del artículo tercero [constitucional] y su aplicación a todo el sistema educativo nacional” como se dice en la exposición de motivos.

De lo dicho en el párrafo anterior se desprende que cualquier disposición en materia educativa del orden federal, local o municipal deberá estar subordinada y no contradecir lo establecido por la Ley General de Educación.

En este sentido debe entenderse el artículo 1º de la LGE cuando dice:

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

El capítulo de este libro que se refiere al federalismo educativo, escrito por Raúl González Schmal, explica de manera completa lo relativo a este tema, de tal suerte que lo dicho hasta aquí sólo pretende que el lector se percate del contenido del artículo 1º como disposición general de la ley.

II. Ámbito de validez temporal de la LGE

La Ley General de Educación fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 13 de julio de 1993, e inició su vigencia el día miércoles 14 de julio de 1993, en conformidad con lo que establece su artículo primero transitorio: “La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.

Por iniciación de la vigencia debemos entender el momento a partir del cual se vuelve obligatorio el cumplimiento de la ley para todos aquellos a quienes va dirigida, o mejor dicho, que están previstos en sus supuestos.

Esta LGE viene a abrogar de manera expresa cuatro leyes que señala en su artículo segundo transitorio:

- La *Ley Federal de Educación* que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 29 de noviembre de 1973, que en adelante denominaremos LFE/73.
- La *Ley del Ahorro Escolar* (en adelante LAE/45), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de septiembre de 1945.
- La *Ley que establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo* (en adelante LEEN/63), que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 1963, y
- La *Ley Nacional de Educación para Adultos* (en adelante LNEA/75), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1975.

Por *abrogar* debemos entender la terminación total de la vigencia de una ley, es decir, que ningún artículo de la LFE/73, la LAE/45, la LEEN/63 o la LNEA/75 tendría fuerza obligatoria a partir del día 14 de julio de 1993 y, por lo tanto, nadie tendría que cumplir precepto alguno de esas leyes. Sin embargo, el artículo tercero transitorio de la LGE establece un criterio que introduce la ambigüedad e incertidumbre respecto a lo ya previsto en el artículo segundo cuando dice:

Las disposiciones normativas derivadas de las leyes mencionadas en el artículo segundo anterior [se refiere a las cuatro leyes mencionadas: LFE/73, LAE/45, LEEN/63 y LNEA/75] se seguirán aplicando, en lo que no se opongan a la presente Ley, hasta en tanto

las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley.

Es decir, que de las leyes mencionadas en el artículo segundo transitorio, en una primera etapa, sólo se derogan aquellas disposiciones que se opongan a la LGE y, en una segunda etapa, se abrogarán totalmente. La abrogación está condicionada a que “las autoridades educativas competentes expidan la normatividad a que se refiere esta Ley”.

También la LGE viene a *derogar* otras disposiciones legales: todas las que se opongan a la LGE, según establece el párrafo final del artículo segundo transitorio de la ley.

Por *derogar* debemos entender la terminación parcial de la vigencia de una ley; es decir, que no toda una ley sino sólo alguno o algunos de sus artículos dejan de ser obligatorios. Es conocido que hay dos formas de abrogar o derogar disposiciones legales: la expresa y la tácita. Se dice que se derogan de manera *expresa* una o varias disposiciones legales cuando la nueva ley señala los números de los artículos que deroga, o hace alguna alusión indubitable a ellos. En cambio la derogación es *tácita* cuando:

- a) La nueva ley suprime la vigencia de algunas disposiciones legales anteriores sin mencionarlas en lo absoluto; es más, puede suceder que la nueva ley ni siquiera hable de derogación o abrogación y, sin embargo, el contenido de sus disposiciones sea contrario al de preceptos anteriores. Por ejemplo, sería el caso de cualquier ley que careciera de artículos transitorios.
- b) Cuando la nueva ley suprime la vigencia de algunas disposiciones anteriores sin señalarlas en su individualidad y sólo refiriendo un criterio impreciso conforme al cual discriminarlas, por ejemplo: “todas las que se opongan a la nueva ley”.

Por ello, en el caso de la derogación tácita, se tendrá que analizar cada artículo de la ley vigente expedida con anterioridad, para determi-

nar si se opone a la nueva ley. Conviene destacar, a pesar de lo obvio, que las disposiciones legales anteriores, al compararlas con las de la nueva ley, pueden ser:

- Iguales o similares entre sí, en cuyo caso son válidas y vigentes.
- Diferentes entre sí, pero no contrarias, en cuyo caso son válidas y vigentes.
- Contrarias entre sí, opuestas, en cuyo caso se derogan las disposiciones que sean anteriores y sólo serán vigentes las de la ley nueva.

Cuando la LGE dice en su artículo segundo transitorio que se derogan “las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley” recurre al sistema de *derogación tácita*. Por lo tanto, cualquier disposición anterior al 14 de julio de 1993 que sea contraria a lo previsto en la LGE está derogada. Desde luego que no siempre es fácil determinar si una disposición es o no contraria a otra. Siempre se ha recomendado a los legisladores que cuando les sea posible prefieran el sistema expreso de abrogación o derogación.

En cuanto a la iniciación de la vigencia de la LGE en el Distrito Federal debe destacarse lo dicho textualmente en su artículo cuarto transitorio:

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.

A su vez, el artículo 16, párrafo primero, de la LGE dice:

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.

De la lectura de los dos artículos precedentes se infiere que el artículo 16 de la básica LGE iniciará su vigencia cuando el gobierno del Distrito Federal llegue a un acuerdo con la organización sindical correspondiente en la fecha que ambos convengan. Por ello decimos que se trata de un sistema *determinable y condicional*. No se sabe cuándo será dicha fecha sino hasta que se haya dado el supuesto del acuerdo entre las partes. Nuevamente repetimos que sería deseable que los legisladores recurrieran a sistemas de iniciación de la vigencia expresos, determinados, e incondicionales y para ello se valieran de fechas pre-determinadas.

Desborda el propósito de este trabajo realizar un estudio amplio respecto a las posibles normas jurídicas derogadas de manera tácita por la LGE.

III. Ámbito de validez personal en la LGE

El ámbito de validez personal, conforme a la teoría general del derecho, responde a la pregunta sobre a quién, o a quiénes, va dirigida la ley o, si se prefiere, quiénes tienen derechos u obligaciones conforme a la misma.

La LGE menciona a lo largo de todo su articulado a multitud de sujetos que son personas ya sea físicas o morales. A continuación propongo un listado de los diferentes sujetos a que va aludiendo la LGE en sus diferentes capítulos. El propósito de esta enumeración es ofrecer al lector un conocimiento de los sujetos *clasificados en distintos grupos*. Ello le permitirá familiarizarse con sus nomenclaturas y también podrá apre-

ciar con facilidad en qué casos el lenguaje utilizado por el legislador, al referirse a los sujetos, es claro o confuso, en qué casos se refiere la ley al mismo sujeto con diferentes nombres, etcétera.

Cabe aclarar que esta clasificación de los sujetos no pretende sustituir la necesidad futura de hacer un diccionario o un glosario de LGE. Sin embargo, esta clasificación podría ser útil como punto de partida por lo que se refiere a los sujetos. También en el listado propongo los números de alguno o algunos artículos de la LGE en los que el lector pueda tener alguna referencia concreta o encontrar alguna definición dada por la ley.

He aquí nuestro listado clasificando a los sujetos en diez grupos:

1. EDUCANDO/ALUMNO: sin definición, artículos 10, fracción I; 33, fracción III; 47, fracciones II y IV; 48, tercer párrafo; 49 y 50.
 - a) Educando adulto: artículos 39 y 43 (definición).
 - b) Educando menor de edad: artículos 42, 65, 66.
 - c) Educando menor de 4 años: artículo 40, educación inicial.
 - d) Beneficiado: artículo 24.
 - e) Beneficiario: artículo 44, párrafo segundo.
 - f) Hijo: artículo 33, fracción IX, artículos 40, 65 y 66.
 - g) Pupilo: artículos 40, 65, 66.
 - h) Grupo con requerimiento educativo específico: artículo 33, fracción V.
 - i) Individuo con aptitudes sobresalientes: artículo 41 (educación especial).
 - j) Individuo con discapacidad transitoria: artículo 41, párrafo segundo (como sujeto de educación especial).
 - k) Individuo con discapacidad definitiva: artículo 41.
 - l) Autodidacta: artículo 64 (por experiencia laboral).

- m) Quienes abandonaron el sistema regular: artículo 33, fracción IV. Se refiere a los desertores del sistema educativo, pero desde luego sin ningún sentido peyorativo.
- n) Ex alumno: artículo 69, párrafo segundo.

2. EDUCADOR: artículo 10, fracción I; artículo 21.

- a) Maestro: artículo 41, párrafo tercero, artículo 69, párrafo segundo y tercero y artículo 70, párrafo primero.
- c) Profesor: (de centros de capacitación para el trabajo) artículo 2º, transitorio.
- d) Trabajador de la educación: artículo 75, párrafo último y sexto transitorio. Convendría aclarar si los maestros de escuelas privadas son o no trabajadores de la educación, respecto a lo previsto en el artículo 75 de la Ley.
- e) Personal: artículo 56, fracción I; artículo 41, tercer párrafo.
- f) Asesor voluntario: artículo 44, párrafo cuarto.
- g) Elemento de mejor calidad: artículo 33, fracción I.

3. AUTORIDADES

3.1 *Autoridades educativas*: artículo 10, fracción II; 11; 67, fracción V.

El artículo undécimo las define cuando señala que, para efectos de la presente ley, se entenderá por:

- I. Autoridad Educativa *Federal o Secretaría*, a la Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal (Art. 64);
- II. Autoridad Educativa *Local al Ejecutivo* de cada uno de los estados de la Federación, así como a la entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa (Art. 48, párrafo segundo) y
- III. Autoridad Educativa *Municipal al Ayuntamiento* de cada municipio (Art. 70, párrafo primero y segundo).

3.2. *Autoridades escolares*

- a) La autoridad escolar: artículos 65, fracción III; 67, fracciones I y V; 69, segundo párrafo.
- b) Autoridad de la escuela: artículo 67, fracción V.
- c) Autoridad del establecimiento escolar: artículo 67, último párrafo.
- d) Directivos de la escuela: artículo 69, párrafo tercero.

3.3. *Autoridades procesales*

- a) Autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido: artículo 81, párrafo primero.
- b) Autoridad receptora del recurso: artículo 81, párrafo segundo.

3.4. *Otras autoridades*

- a) El Estado y sus entidades: artículos 1 y 44, párrafo tres.
- b) El Ejecutivo Federal: artículos 25, 27 y 36.
- c) Titular de la Secretaría: artículo 64, párrafo primero.
- d) Gobierno local: artículo 25, párrafo tercero.
- e) Gobierno de cada entidad federativa: artículo 1º, primer párrafo; artículo 14; artículo 15, párrafo dos y tres; y artículo 25, primer párrafo.
- f) El presidente municipal: artículo 70, párrafo tercero.
- g) Gobierno del Distrito Federal: artículos 16 y cuarto transitorio.
- h) Autoridades federales competentes: (respecto a la formación para el trabajo) artículo 45, segundo párrafo.
- i) Organismos descentralizados: artículo 1º, primer párrafo; artículo 7, primer párrafo.

4. ESCUELAS E INSTITUCIONES

- 4.1. *Las instituciones fuera del sistema educativo nacional*: artículo 61. Se refiere a instituciones educativas del extranjero y a las de educación

impartida por particulares sin autorización o sin reconocimiento de validez oficial, o carentes de autonomía, artículo 10.

4.2. *Las instituciones del sistema educativo nacional*: artículo 10; artículo 60, párrafo II.

4.3. *Las instituciones de educación superior*: artículo 1º, párrafo segundo.

4.3.1. A las que el Estado les da autonomía: artículo 10, fracción VI.

4.3.2. Instituciones de Educación Superior a que se refiere la Fracc. VII del artículo 3º constitucional; artículo 1º, párrafo segundo.

4.3.3. Instituciones formadoras de maestros: artículo 71, párrafo primero.

4.3.4. Universidades: artículo 1º, párrafo segundo.

4.4. *Quienes prestan servicios educativos* (sin ser trabajadores de la educación): artículo 75, párrafo primero.

4.5. *Las escuelas*: artículos 33, fracción I; 65, fracción V y artículo 79, párrafo segundo.

4.6. *Escuela pública de educación básica*: artículo 70, párrafo segundo.

4.7. *Planteles*: artículo 33, fracción III y artículo 67, fracción II.

a) Centros de desarrollo infantil: artículo 33, fracción III.

b) Centros de integración social: artículo 33, fracción III.

c) Internados: artículo 33, fracción III.

d) Albergues escolares: artículo 33, fracción III.

e) Albergues infantiles: artículo 33, fracción III.

f) Plantel incorporado: artículo 77, fracción I y artículo 56, párrafo segundo.

4.7.1. Establecimientos escolares: artículo 67, tercer párrafo.

4.7.2. Establecimiento educativo: artículo 67, párrafo segundo y tercero.

4.8. *Entidades extra escolares*: artículo 71, párrafo segundo.

- a) De carácter cultural.
- b) De carácter cívico.
- c) De carácter deportivo.
- d) De carácter de bienestar social.

4.9. *Instituciones privadas o particulares*: artículo 49.

- a) Con autorización: artículos 7º, primer párrafo y 54, párrafo segundo.
- b) Con reconocimiento de validez oficial de estudios: artículo 7, primer párrafo.
- c) Sin reconocimiento de validez oficial de estudios: artículo 59.
- d) Plantel incorporado: artículo 77, fracción I y artículo 56, párrafo segundo.
- e) Asociación Civil dedicada a la enseñanza: artículo 33, fracción X.
- f) Cooperativas de maestros: artículo 33, fracción X.

4.10. *Instituciones públicas*: artículo 45, tercer párrafo.

4.11. *Escuelas públicas*: artículo 65, fracción I y artículo 70, párrafo segundo.

- a) Instituciones educativas del Estado: artículo 30.
- b) Instituciones educativas de los organismos descentralizados del Estado: artículo 30.

4.12. *Bibliotecas públicas*: artículo 14, fracción VI.

5. PADRES DE FAMILIA Y SUS ASOCIACIONES

- a) Los padres de familia: véanse artículos 31, 40, 41, 65 y todo el capítulo VII.

- b) Los que ejercen la patria potestad o la tutela: artículos 65 y 66.
- c) Tutores: artículos 40, 41 y 50, segundo párrafo.
- d) Asociaciones de padres de familia: artículo 65, fracción IV.
- e) Representantes de asociaciones de padres de familia: artículo 69, párrafo segundo y artículo 72.
- f) Asociados: artículo 67, fracción I.

6. DE LAS PERSONAS Y LAS ENTIDADES SOCIALES

- a) Los individuos: artículos 2º; 7º, fracción I y 32.
- b) La población: artículo 33, fracción VII.
- c) Los habitantes: artículo 4º.
- d) La sociedad en general: véanse artículos 31, 68.
- e) Sectores sociales: artículos 71, párrafo primero y 72.
- f) Sectores sociales involucrados en la educación: artículos 48, segundo párrafo y 71, párrafo primero.
- g) Comunidades: artículo 33, fracción II.
- h) Comunidad escolar: artículo 67, fracción II.
- i) Miembros de la comunidad interesados: artículo 69, párrafo segundo.
- j) “Grupos con mayor rezago educativo” o en desventaja: artículo 32.
- k) Terceros en términos de esta ley: artículo 85, fracción IV.
- l) Grupos indígenas del país: artículo 38.
- m) Población rural dispersa: artículo 38.
- n) Grupos migratorios: artículo 38.
- o) Particulares (no se refiere a las instituciones educativas privadas): artículo 45, párrafo tercero y quinto.

7. SUJETOS OBRERO-PATRONALES

- a) Trabajadores del Estado y sus entidades: artículo 44, párrafo tercero.

- b) Empleados escolares: artículo 70, párrafo segundo.
- c) Las organizaciones sindicales: artículos 4º; 45, párrafo quinto y sexto transitorio.
- d) Representantes de organización sindical: artículo 69, párrafo segundo.
- e) Representantes de organización sindical de los maestros: artículo 70, párrafo primero y artículo 72.
- f) Empleados escolares: artículo 70, párrafo segundo.
- g) Empleados de la escuela: artículo 69, párrafo tercero.
- h) Los patrones: artículo 45, párrafo quinto.
- i) Las negociaciones o empresas: fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional y artículo 23 de la LGE.
- j) Los diversos sectores productivos: artículo 45, párrafo cuarto. Pueden ser nacionales, locales o municipales.

8. CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN: artículo 73

- a) Consejo Nacional de Participación Social en la Educación: artículo 72.
- b) Consejo Estatal de Participación Social (órgano de consulta, orientación y apoyo): artículo 71, párrafo primero.
- c) Consejo Municipal de Participación Social: artículo 70, párrafo primero.
- d) Consejo del Distrito Federal de Participación Social: artículo 71, párrafo primero.
- e) Consejos de Participación Social de Delegación del Distrito Federal: artículo 70, párrafo cuarto, composición igual a la del Consejo Municipal de Participación Social.
- f) Consejos Escolares de Participación Social: artículo 69, párrafo segundo. De escuelas públicas para educación básica: artículo 69, párrafo primero, segundo y tercero. De escuelas privadas para educación básica: artículo 69, párrafo cuarto.

8.1. *Miembros de Consejos de Participación*

- a) Consejeros de Participación Social: artículo 65, fracción IV.
- b) Representantes de Organizaciones Sociales: artículo 70, párrafo primero.
- c) Demás interesados en el mejoramiento de la educación: artículo 70, párrafo primero (¿Aunque no sea miembro de esa comunidad?).

9. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA: artículo 74.

10. SUJETOS PROCESALES

- a) Infractor: artículo 78, párrafo tercero.
- b) Presunto infractor: artículo 78, párrafo primero y segundo.
- c) “El encargado de la visita”: artículo 58, segundo párrafo.
- d) “Visitado”: artículo 58, tercer párrafo.
- e) Testigos: artículo 58, tercer párrafo.
- f) Los interesados: artículo 84, párrafo cuarto.
- g) Representante legal de los interesados o sea del recurrente: artículo 84, párrafo cuarto.
- h) El promovente: artículo 82, párrafo primero.
- i) El recurrente: artículo 82, párrafo primero.
- j) Autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido: artículo 81, párrafo primero.
- k) Autoridad receptora del recurso: artículo 81, párrafo segundo.

Una explicación adecuada de la mayoría de los sujetos enlistados la podrá encontrar el lector a lo largo de otros capítulos de este libro. Sin embargo, por nuestra parte, deseamos ofrecer algunas reflexiones de tipo metodológico.

Primera observación

De la lectura del listado anterior se desprende que no todas las formas de referirse a los sujetos en la LGE tienen la misma claridad, por lo cual es difícil identificar o definir algún sujeto. En estos casos sería deseable mayor precisión del lenguaje o de los conceptos por parte del legislador. A manera de ejemplo menciono los siguientes:

Demás participantes en los procesos educativos (Art. 30, párrafo segundo): Se trata de una expresión genérica que convendría precisar.

Elementos de mejor calidad (Art. 33, Frac. I): Se corre el riesgo de que la palabra “elementos” pueda ser interpretada sólo como objetos y no refiriéndose a personas (maestros, educadores, asesores, etcétera).

Los diversos sectores sociales involucrados en la educación (Art. 12, Frac. III): ¿Cuáles son? ¿A quién le corresponde definirlos o precisarlos?

Los demás miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela (Art. 69, párrafo segundo).

“[...] así como de sectores sociales de la entidad federativa especialmente interesados en la educación” (Art. 71, párrafo primero): ¿Cuáles son? ¿Quién los determina? ¿Cómo medir o establecer su interés?

Terceros en términos de esta Ley (Art. 85, Fracc. IV): ¿Quiénes son? La LGE en ninguna parte define quiénes son terceros para ella. La oscuridad proviene de la redacción “en términos de esta Ley”.

Segunda observación

En algunas ocasiones, la LGE utiliza palabras o conceptos para cuya comprensión debemos remitirnos a otra ley en la que encontraremos dicha palabra explicada. Esta práctica es totalmente legítima desde un

punto de vista metodológico. Por ejemplo, cuando el artículo 11, fracción II, se refiere a la *Autoridad Educativa Local*, debemos entender que se refiere “al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación”. Para comprender cabalmente esta definición debemos consultar las constituciones políticas de las entidades federativas correspondientes y ahí encontrar las disposiciones que explican en qué consiste el ejecutivo local. Tal es el caso, por ejemplo, de la Constitución del Estado de Tlaxcala que en sus artículos 57 y 67 dice:

Artículo 57: El ejercicio del poder ejecutivo del estado se deposita en un solo ciudadano que se denominará Gobernador del Estado de Tlaxcala y que residirá en la Capital del Estado.

Artículo 67: Para el despacho de los asuntos administrativos del orden administrativo del estado, la administración pública será centralizada y descentralizada conforme a la Ley Orgánica que distribuirá las facultades que serán competencia de la Secretaría de Gobierno y las Secretarías del Ejecutivo...

Por lo anterior, formalmente y desde el punto de vista legal, los actos realizados por los funcionarios públicos de las secretarías del Ejecutivo son considerados como actos realizados por el propio gobernador de la entidad. Las constituciones de los estados pueden prever específicamente obligaciones en materia educativa para su Poder Ejecutivo. Tal es el caso del artículo 70, fracción XXI y XXXVII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala:

Artículo 70: Son facultades y deberes del Gobernador:

[...] XXI. Promover el desarrollo cultural, artístico, deportivo, científico, y tecnológico de la Entidad...

[...] XXXVII. Celebrar convenios con el Ejecutivo Federal y con los Ayuntamientos de la Entidad, de los que se deriven la ejecución de obras, la prestación de servicios o el mejoramiento común de la hacienda pública, así como el cumplimiento de cualquier propósito de beneficio colectivo.

Otro ejemplo en el mismo sentido que el anterior se da cuando la LGE se refiere a los *ayuntamientos de los municipios*. Para entender qué son, cómo se integran y qué facultades tienen, es indispensable consultar, en primer término, la constitución política del estado correspondiente (Arts. 86 a 94) y también, en nuestro ejemplo, las diferentes leyes como las previstas por los artículos 93 y 94 de la Constitución de Tlaxcala que se refieren a la Ley de Coordinación Estatal y Municipal y a la Ley Orgánica Municipal, respectivamente.

Artículo 86: Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 87: Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Síndico y los Regidores que determine la ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba. Los Agentes Municipales electos en la misma elección de los Ayuntamientos y conforme lo dispongan la Leyes respectivas, formarán parte de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores, tomarán posesión el día tres de enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el periodo inmediato al en que hubieren ejercido su encargo.

Los dos ejemplos anteriores muestran que técnicamente es correcto que una ley no describa o defina todos y cada uno de los términos usados en la misma y convenga que algunos conceptos sean definidos en unas leyes y otros en otras, según su índole o naturaleza.

Ciertamente, aquellos sujetos o conceptos que son propios de lo educativo deberán, preferentemente, ser esclarecidos en las leyes que versan sobre dicha materia, como es el caso de la LGE cuando define lo que es un educador: “Artículo 21: El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo”.

Tercera observación

Hay muchos ejemplos en los que la ley no ofrece una definición de algún sujeto o concepto.

En otras ocasiones, los sujetos de la LGE sólo pueden ser esclarecidos recurriendo no a otras leyes, sino a otras disciplinas del conocimiento humano. Así pues, conceptos de sujeto tales como educando, alumno, maestro, profesor, discapacitados, sobresalientes, pueden ser comprendidos mejor recurriendo a otras disciplinas no jurídicas, como por ejemplo la pedagogía o la didáctica.

La ley puede, en ocasiones, atribuirle convencionalmente una interpretación o definición preestablecida a cualquier concepto o sujeto.

Cualquier estudio o análisis científico debe realizarse, de preferencia, de manera interdisciplinaria. Esto es especialmente válido tratándose de temas como los que contiene la LGE. La cabal interpretación de sus preceptos exige conocimientos no sólo jurídicos sino sobre educación, política y administración, entre otros. Cuando ello no puede ser alcanzado suficientemente por un solo individuo entonces conviene realizar estudios interdisciplinarios.

Cuarta observación

Hay también muchos casos en que la LGE, al referirse a los sujetos, se muestra clara y ofrece una definición suficiente de los mismos; tal es el caso de los siguientes ejemplos:

- a) “La Secretaría”. Es la forma en que la LGE se refiere convencionalmente a la *Secretaría de Educación Pública* de la Administración Pública Federal (véase el artículo 11 de la LGE).
- b) “Adultos”. Es el término utilizado por la LGE para referirse a “individuos de 15 años o más que no hayan cursado o concluido la educación básica” (Arts. 39 y 43).

La legislación civil no utiliza el concepto de adulto, sino que se refiere a “mayores de edad”. No deben confundirse los conceptos de adulto y mayor de edad ya que difieren en sus respectivas definiciones. Dice el Código Civil para el Distrito Federal: “*Artículo 646.* La mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos. *Artículo 647.* El mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes”.

Quinta observación

¿Quiénes son los principalmente obligados a cumplir con la LGE? Va dirigida en primer término al Estado (Federación, entidades federativas y municipios), también a los organismos descentralizados del Estado que realicen funciones educativas, y a los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios (véase Art. 1º).

¿Quiénes son los principales titulares de derechos en materia de Educación? La LGE se refiere a cualquier persona, independientemente de que sea nacional o extranjero, ciudadano o no ciudadano, pudiendo ser de cualquier raza, religión, condición social, partido político, etc., estableciendo como única limitante que sea un habitante del país. Por ello la LGE establece en su artículo 2º:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación y, por tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

A continuación veremos otro de los ámbitos de validez.

IV. El ámbito de validez espacial de la LGE

De la misma manera y por las mismas razones que antes ofrecimos al lector un listado de los sujetos previstos por la LGE, ahora le proponemos un nuevo listado que se refiere a los ámbitos de validez espacial previstos por la ley.

Se trata de poder precisar en dónde son aplicables las disposiciones legales previstas por la LGE. Ya sabemos que por tratarse de una *Ley General* sus disposiciones son aplicables en múltiples lugares (en toda la República, en las entidades federativas, en las regiones, en los municipios, etcétera).

La enumeración que ahora ofrecemos comprende aquellos lugares mencionados expresamente por la LGE.

1. *El extranjero (fuera de la República Mexicana)*: artículo 60, párrafo tercero.
2. *Otros países*: artículo 12, fracción XII (se refiere a cualquier otro, excepción hecha de la República Mexicana). Es sinónimo del término anterior.
3. *La República*: artículos 1º; 2º, fracción II; 45, párrafo tercero; 48, párrafo primero; 60; 63, párrafo primero y cuarto. La LGE es de observancia general en la República.
4. *Nación, nacional*: artículo 7º, fracción VIII; artículo 45, párrafo cuarto. Se trata de un concepto sociológico y político. En la ley está considerado también en su aspecto territorial.
5. *Las regiones del país*: artículo 7º, fracción III.
6. *Regiones con mayor rezago educativo*: artículo 32, párrafo segundo.
7. *Entidad federativa*: artículos 11, 26 y 31. Se refiere al ámbito territorial de los estados de la República. En algunas ocasiones, la LGE se refiere a ellas denominándolas simplemente entidad (Art. 20, Fracc. III).
8. *Entidades federativas con mayor rezago educativo*: artículo 34.
9. *El Distrito Federal*: artículos 16; 70, párrafo cuarto, y cuarto transitorio.
10. *Municipios*: artículos 11 y 70.
11. *Delegaciones políticas del Distrito Federal*: artículo 70, párrafo cuarto.
12. *Localidades aisladas*: artículo 33, fracción I.
13. *Zonas urbanas marginadas*: artículo 33, fracción I.
14. *Educación a distancia*: artículo 33, fracción VI.

15. *Plantel*: artículos 23 y 41, párrafo segundo.

16. Ámbito respectivo de competencia de la autoridad educativa: artículo 20, párrafo primero. El ámbito de competencia incluye el aspecto territorial.

El lector podrá encontrar explicaciones amplias en relación con algunos de los ámbitos espaciales de validez en otros capítulos de este libro. Véase especialmente el capítulo sobre el federalismo escrito por Raúl González Schmal. En plan complementario ofrezco algunas reflexiones:

Primera reflexión

Cuando la LGE se refiere al “extranjero” y a “otros países”, expresa conceptos que sólo son definibles por exclusión. Es decir, se refiere a cualquier territorio que no pertenezca a la República Mexicana. Puede incluso haber disposiciones que sean válidas en cualquier parte del mundo, por ejemplo, lo establecido en el párrafo segundo del artículo 4º de la LGE: “Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria”.

Como puede observar el lector, en el texto anterior se establece una obligación para todos los mexicanos que no está sujeta a restricciones de lugar e, implícitamente, es exigible conforme al derecho mexicano a cualquier nacional aun cuando no esté dentro de su territorio. A diferencia de lo dicho anteriormente, está lo previsto en el párrafo primero del mismo artículo 4º que establece: “Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria”.

Segunda reflexión

Cuando la LGE se refiere a las *regiones del país* (Art. 7º), se trata de demarcaciones territoriales que pueden ser variables y objeto de determinación a través de otras leyes o reglamentos. Más aún, pueden ser objeto de definición a través de convenios bi o multilaterales.

Tercera reflexión

Para poder determinar cuáles son *las regiones con mayor rezago educativo* (Art. 32) se requerirá que se establezcan los criterios de medición del rezago y se defina cuándo una región reúne las condiciones para ser considerada como de “mayor rezago”. Este trabajo deberá ser desarrollado en el futuro a través de reglamentos o convenios.

Lo mismo que se ha dicho en el párrafo anterior es válido para los conceptos de *localidades aisladas y zonas urbanas marginadas* (Art. 33, Fracc. I).

Cuarta reflexión

Puede dudarse si el concepto “educación a distancia” (Art. 33, Frac. IV) debe o no ser incluido en la enumeración de los ámbitos de validez espacial, ya que se trata de un fenómeno complejo, sobre todo si para impartirse intervienen las telecomunicaciones.

Quinta reflexión

La LGE usa el término “plantel”, en algunas ocasiones, como un *sujeto o persona*, es decir como sinónimo de institución o como género de ellas, como en el artículo 33, fracción III; otras veces, lo utiliza como *un lugar, un espacio*, tal es el caso del artículo 75, fracción VIII:

Artículo 33, Frac. III: Promoverán centros de desarrollo infantil, centros de integración social, internados, albergues escolares e infantiles y demás planteles que apoyen en forma continua y estable el aprendizaje y el aprovechamiento de los alumnos.

Artículo 75, Frac. VIII: [Son infracciones...] Realizar o permitir se realice publicidad dentro del plantel escolar que fomente el consumo, así como realizar o permitir la comercialización de bienes o servicios notoriamente ajenos al proceso educativo, distintos de alimentos.

En el mismo sentido es digno de análisis el artículo 77, fracción I y último párrafo.

Artículo 77. También son infracciones a esta Ley:

I. Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

[...] En los supuestos previstos en este artículo, además de la aplicación de las sanciones señaladas en la fracción I del artículo 76, podrá procederse a la clausura del plantel respectivo.

En conclusión, el término “plantel” tiene pluralidad de acepciones o significados.

A continuación veremos lo relativo a los contenidos de la Ley.

V. Ámbito material de validez de la LGE

El ámbito material de validez se refiere a los contenidos de las normas jurídicas. Dichos contenidos pueden ser clasificados conforme a múltiples criterios. Por ejemplo, si queremos clasificarlos en función del tipo de justicia que los regula, resultará que dichos contenidos corresponden a alguna rama del derecho. En este sentido, las normas jurídicas pueden pertenecer al derecho privado (derecho civil, mercantil) o al derecho público (derecho internacional público, administrativo, agrario, laboral, penal, procesal, etcétera).

La mayor parte de las disposiciones de la LGE pertenecen al derecho administrativo, mismo que establece las normas que regulan las relaciones de las autoridades entre sí y de éstas con los particulares.

Ciertamente, la mayor parte de las disposiciones de la LGE se refieren a las autoridades educativas y a los sujetos que intervienen en la educación señalándoles derechos y obligaciones o estableciendo criterios al respecto. Por ello, si tuviéramos que pronunciarnos “en bloque” sobre la LGE, tendríamos que responder que dicha ley pertenece al derecho administrativo.

Sin embargo, algunas disposiciones de la LGE pertenecen, por su naturaleza, a otras ramas del derecho. Por ejemplo, los artículos 80 a 85 pertenecen al derecho procesal; el artículo 6º transitorio se refiere al

derecho laboral; el artículo 2º, párrafo primero, se refiere al derecho constitucional; el artículo 66 se refiere al derecho civil, etcétera.

El análisis de los contenidos en particular de la LGE es el objeto de todos los capítulos que integran este libro, por lo que el conocimiento completo de los contenidos sólo puede obtenerse mediante el análisis de cada uno de los artículos que componen la ley, así como con los elementos exteriores a ella necesarios para interpretarla.

El lector que desee tener una visión panorámica de los contenidos de la LGE puede recurrir a la lectura de la exposición de motivos publicada en este mismo libro.

VI. Las diferentes partes de la LGE

La LGE tiene tres partes:

Parte uno: Exposición de motivos

La LGE está precedida por una exposición de motivos que, hablando en sentido estricto, no forma parte de ella. Sin embargo, aunque lo dicho en las exposiciones de motivos no es obligatorio en sentido jurídico, suele ser de importancia para interpretar la ley. En ellas se manifiestan las causas y razones que indujeron al legislador a producir una nueva normatividad. Desde este punto de vista, la exposición de motivos se convierte en la fuente de interpretación auténtica de la ley.

Con el transcurso del tiempo puede suceder que se modifiquen las razones que en determinadas circunstancias motivaron al legislador a crear nuevas normas jurídicas, en cuyo caso se debe aceptar que las leyes sean dinámicas y adquieran diferentes interpretaciones más acordes con los cambios de los tiempos. En este sentido, las leyes se pueden independizar de los legisladores y de sus motivos.

La exposición de motivos de la LGE empieza haciendo una referencia histórica de la educación, a partir del México independiente. Después

alude a la Reforma, al auge del liberalismo, a la Revolución Mexicana y al siglo XX. Como suele suceder con los temas de historia de México, esta parte de la exposición de motivos puede fácilmente ser objeto de polémica.

También la exposición de motivos destaca la importancia de promover una educación de *cobertura suficiente y calidad adecuada*; de establecer la obligación del Estado de ampliar la escolaridad obligatoria impartiendo educación preescolar, primaria y secundaria; de haber realizado las recientes reformas al artículo 3º constitucional para precisar la garantía implícita del *derecho a la educación*; de *igualar a obreros y campesinos* al mismo régimen de educación que cualquier otro individuo; dar *fin al estado de indefensión* jurídica de los particulares que imparten educación; de confirmar las características de *laicidad de la educación pública*, entendida como “ajena a cualquier doctrina religiosa”.

Continúa la exposición de motivos enfatizando que la LGE tiene un fuerte sentido federalista “que hoy caracteriza al esfuerzo educativo gracias a la concurrencia de los gobiernos de la Federación, de los estados y de los municipios del país”.

Finalmente, la exposición de motivos ofrece un resumen de los principales contenidos de cada uno de los ocho capítulos de la ley. Recomendando su lectura porque el resumen es bastante claro e iluminador de los propósitos perseguidos por quien presentó la iniciativa correspondiente.

Parte dos: El cuerpo de la ley

La LGE se compone de los siguientes capítulo y secciones:

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO II. DEL FEDERALISMO EDUCATIVO

Sección 1. De la distribución de la función social educativa

Sección 2. De los servicios educativos

- Sección 3. Del financiamiento a la educación
- Sección 4. De la evaluación del sistema educativo nacional

CAPÍTULO III. DE LA EQUIDAD DE LA EDUCACIÓN

CAPÍTULO IV. DEL PROCESO EDUCATIVO

- Sección 1. De los tipos y modalidades de educación
- Sección 2. De los planes y programas de estudio
- Sección 3. Del calendario escolar

CAPÍTULO V. DE LA EDUCACIÓN QUE IMPARTAN LOS PARTICULARES

CAPÍTULO VI. DE LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS Y DE LA CERTIFICACIÓN DE CONOCIMIENTOS

CAPÍTULO VII. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EDUCACIÓN

- Sección 1. De los padres de familia
- Sección 2. De los consejos de participación social
- Sección 3. De los medios de comunicación

CAPÍTULO VIII. DE LAS INFRACCIONES, LAS SANCIONES Y EL RECURSO ADMINISTRATIVO

- Sección 1. De las infracciones y las sanciones
- Sección 2. Del recurso administrativo

Parte tres: artículos transitorios

Los artículos transitorios normalmente se encuentran en la parte final de la ley y se les da una numeración propia y distinta a la de los artículos que constituyen el cuerpo de la ley.

La naturaleza de los artículos transitorios, como lo indica su nombre, consiste en que no pretenden regular los actos humanos de manera permanente como los del cuerpo de la ley. Sólo tienen valor en tanto se alcance y cumpla lo que establezcan en su contenido.

Constituyen la última parte de la LGE y son seis. Ya nos hemos referido a varios de ellos al tratar el ámbito espacial de validez (artículos transitorios primero, segundo, tercero y cuarto). El artículo sexto tran-

sitorio, por referirse a las relaciones laborales colectivas, será tratado por Francisco Paoli Bolio en el último capítulo de este libro. Por cierto, sería interesante analizar si, en su naturaleza, es o no un artículo transitorio.

El artículo quinto transitorio se refiere a la regularización del nivel académico del magisterio para poder adecuarse a los requisitos que establece la ley. De esta manera, se previene cualquier posible daño a las personas previstas en el supuesto y se promueve una mayor calidad académica:

Artículo quinto transitorio: Los servicios para la formación de maestros a cargo de las autoridades educativas locales tendrán, además de las finalidades previstas en el artículo 20 de la presente Ley, la de regularizar, con nivel de licenciatura, a maestros en servicio que por cualquier circunstancia tengan un nivel de estudios distinto de dicho nivel.

Primer comentario

La LGE regula principalmente la enseñanza escolarizada y sólo en algunas ocasiones o de manera indirecta se refiere a la educación en sentido amplio. En el capítulo primero de la ley se establece el concepto y fines de la educación. Lo dicho por los artículos 2º, párrafo segundo y tercero, 7º, 8º, etc., claramente desborda los fines de la pura escolaridad y alcanza el concepto mismo de educación. Sin embargo, a lo largo de los restantes capítulo de la ley va prevaleciendo el concepto de escolaridad.

La LGE no distingue realmente entre la palabra “educación” y el término “escolaridad”. Se trata de dos cosas muy distintas entre sí. Sus diferencias han sido señaladas por W. Kenneth Richmond (1980, pp.19 a 38). De entre esas muchas diferencias sólo señalo tres:

a) La escolaridad es necesariamente institucional, la educación no lo es. En todas la sociedades, la escuela representa un intento de organizar la enseñanza colectivamente. La educación, por el contrario, incumbe al individuo. Idealmente los intereses del individuo y de la

sociedad coinciden. En la medida en que existe un conflicto de intereses puede argüirse que existe una diferencia vital entre escolaridad y educación (p. 31).

El hombre autoeducado puede que sea raro en el mundo moderno, pero hablar de él como autoescolarizado no tiene sentido en absoluto.

b) La escuela termina antes o después, pero la educación es un proceso continuo que sólo termina con la muerte (p. 31).

c) Existe una relación de parte y todo entre escolaridad y educación. Escolaridad es solamente un medio social, entre otros, relacionable con el proceso educativo (p. 24).

Esta diferencia entre educación y escolaridad nos parece muy útil porque la LGE se vuelve mucho más comprensible en su estructura si nos percatamos de que prácticamente en su totalidad se está refiriendo, más que a la educación, a la escolaridad. Sin embargo, sería algo utópico de nuestra parte el pretender que la terminología utilizada por la ley distinguiera en cada caso entre educación y escolaridad. En la práctica, casi todo mundo las utiliza como sinónimos y se tiende a usar la palabra educación para referirse a la pura escolaridad.

Por referirse principalmente a la escolaridad, la LGE se interesa por destacar la función de las autoridades educativas. El protagonista más frecuente de la ley es el Estado. La LGE busca definir las atribuciones y facultades de las autoridades educativas entre sí, de las autoridades educativas con otras autoridades, de los particulares con las autoridades, de los consejos de participación como asesores y colaboradores de las autoridades, de las sanciones por parte de las autoridades para quienes infrinjan la ley; así mismo su interés en establecer un *Sistema Educativo Nacional* en el que aun los conocimientos que le son externos tengan un mecanismo de equivalencias (véanse Arts. 59 a 64).

Tal vez algunas de las críticas que pueda recibir la LGE son explicables por esta ausencia de diferenciación entre educación y escolaridad.

Segundo comentario

Tal vez el texto más discutible de toda la ley es el último párrafo del artículo 75, que convierte a muchos de los derechos de los educandos en simples recomendaciones sin ninguna consecuencia en caso de incumplimiento por parte de los educadores. Es difícil conciliar ese texto con las afirmaciones de la exposición de motivos respecto a la búsqueda y promoción de la calidad educativa.

Artículo 75. [...] Las disposiciones de este artículo no son aplicables a los trabajadores de la educación, en virtud de que las infracciones en que incurran serán sancionadas conforme a las disposiciones específicas para ellos.

Tercer comentario

La LGE ha tenido un gran acierto con la incorporación del capítulo “De la Equidad en la Educación”. Con ello la ley alcanza una elevada categoría moral por cuanto promueve no sólo una declaración formal de igualdad sino una búsqueda de implantación efectiva de *igualdad de oportunidades* de acceso y permanencia en los servicios educativos (véase Art. 32).

El tratar como iguales a personas que de hecho tienen una notoria desigualdad en sus circunstancias conduce a la injusticia. Todos los hombres son iguales en cuanto a su filiación y dignidad ontológica, pero para efectos sociales es indispensable que la ley acepte criterios de proporcionalidad en el tratamiento de circunstancias desiguales. El capítulo III de la ley (Arts. 32 a 36) propone múltiples medios concretos para alcanzar una mayor equidad en la educación que permita el ejercicio pleno de sus derechos a cada individuo.

Cuarto comentario

Una novedad en la LGE ha sido la incorporación en el capítulo VII (Arts. 65 a 73) de varios consejos de participación social que van desde el

ámbito de cada plantel educativo hasta el nivel nacional, incluyendo también el municipal y el estatal.

Dichos consejos buscan una mayor participación democrática de los padres de familia y diversos grupos representativos de la sociedad. Las funciones que los caracterizan son de índole participativa pero en ningún momento decisoria.

Los verbos que expresan las facultades propias de estos consejos son, por ejemplo: colaborar con las autoridades e instituciones educativas, opinar, participar, apoyar, proponer, informar, conocer, gestionar (tramitar), estimular, promover, coadyuvar, etcétera.

Sería conveniente que la actitud de las autoridades escolares y educativas que forman parte de dichos consejos sea en el sentido de propiciar una auténtica cogestión con los padres de familia y demás miembros de la comunidad que están involucrados.

Ciertamente, el permitir en la práctica que las “opiniones” de los consejos de participación social tengan un gran peso y sean respetadas por las autoridades escolares y educativas, podrá contribuir a alcanzar una efectiva democracia del sistema educativo.

VII. El derecho a la educación

El artículo 2º de la ley enuncia el derecho más general y básico que hay en educación: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación...”. Este postulado, junto con el que expresa el derecho a dar o impartir educación (Art. 54), constituyen el punto de partida de todos los restantes derechos sobre educación.

Históricamente se ha debatido mucho sobre el origen de dichos derechos.

Postura estatista

Para algunos sólo son el producto de la concesión del Estado, es decir, que quien tiene *originariamente* los derechos es la nación, el Estado o la sociedad, representada por el gobierno correspondiente. Por lo tanto, éste puede otorgarlos, cesionarlos o retirarlos a los individuos cuando lo juzgue adecuado; las personas sólo tienen dichos derechos de manera derivada e indirecta y siempre dependerán de la autoridad para su obtención y ejercicio.

La terminología de esta postura es la que emplea la palabra *otorga* para referirse a los derechos de los particulares y de los individuos. Esta postura coincide muy frecuentemente con el positivismo jurídico.

Postura del derecho natural

Para otros, el derecho a recibir o dar educación no es un derecho que originariamente pertenezca al Estado, nación o sociedad, sino que cada *persona*, individualmente considerada, tiene originariamente el derecho a recibir y dar educación. Dicho derecho lo tiene desde el punto de vista legal, no porque el Estado se lo *otorgue* sino porque se lo *reconoce*. Y ello constituye el soporte del derecho a la educación como garantía individual y como derecho universal del hombre.

En nuestra opinión, es correcta la postura del derecho natural en cuanto que considera a cada persona con el derecho originario a recibir y dar educación. Así mismo, consideramos que el Estado no otorga sino que reconoce los derechos ontológicos de las personas. Dichos derechos son irrenunciables, permanentes y fundamentales.¹

Sin embargo, ello no debe precipitarnos a desconocer los legítimos derechos del Estado en materia educativa. Existe una serie de derechos en materia educativa que tiene el Estado con relación a sus funciones

¹ Véanse algunas de las implicaciones de estas posturas en el capítulo VIII de este libro, "La participación y la filosofía del derecho" de Pablo Latapí.

educativo-escolares. Manuel Ulloa Ortiz (1976: 312 y ss.) señala que el Estado, si lo desea, puede organizar, sostener y dirigir:

- a) Escuelas para el entrenamiento y capacitación de las fuerzas nacionales de seguridad, tales como escuelas militares, navales, aeronáuticas, de policía, etcétera.
- b) Escuelas para capacitar a su propio personal, como, por ejemplo, escuelas de preparación burocrática, de empleados de los Poderes Ejecutivos, Judiciales y Legislativos, tanto del orden federal como local y municipal.
- c) El Estado tiene derecho para señalar el mínimo de instrucción elemental que, atendidas las exigencias del bien común, requiere la población.
- d) El Estado puede exigir para todos los habitantes el conocimiento de los deberes cívico-políticos y el grado de cultura intelectual, moral y física que reclame el bienestar de la población.

Este autor también destaca el deber del Estado de reconocer la soberana educativa de la familia y de auxiliarla para que cumpla adecuadamente su misión.

Ciertamente, además de dichos derechos, el Estado tiene aquellos que emanan de su obligación subsidiaria respecto a los particulares, es decir, en principio deben ser los particulares los que impartan el servicio educativo y, ante su omisión, incapacidad o insuficiencia, pueden ser las sociedades intermedias de la comunidad las que subsidiariamente ejerciten sus derechos. Si dichas sociedades intermedias, a su vez, incurren en omisión, incapacidad o insuficiencia, entonces el Estado deberá llevar a cabo dichas funciones. En México, los particulares y las sociedades intermedias (sindicatos, empresas, parroquias, asociaciones culturales, clubes deportivos y culturales, medios de comunicación, etc.) conjuntamente proporcionan menos del diez por ciento de la educación que se imparte en México. Es prácticamente impensable que el Estado pueda sustraerse de las labores de escolaridad. Por ello, el Estado debe intervenir en la educación básica, permitiendo la participación efectiva de los

particulares y padres de familia en las decisiones de aquellas áreas que les correspondan. Dígase lo mismo respecto a otros niveles de educación en donde el Estado debe promover, inspirar y, de ser necesario, impartir la educación escolarizada.

Más aún, un concepto moderno del Estado no puede prescindir de atribuirle como derecho conveniente y necesario el de la planificación. El Estado tiene el derecho y la obligación de planificar la educación de manera tal que se propicie la unidad nacional, la posibilidad de intercambio y revalidación, se fomenten y cultiven los valores propios de nuestra cultura y simultáneamente se promueva una actitud de apertura hacia los valores de otros países y comunidades, así como hacia los valores universales. El Estado también debe conciliar la libertad para educarse con la necesidad de formar personas para aquellas áreas del saber que convengan al país y le permitan cubrir los requerimientos profesionales, técnicos y culturales de la sociedad.

Por lo que se refiere al derecho a la educación de las personas, los textos jurídicos vigentes tanto nacionales como internacionales son claros al respecto.

Nuestro artículo 3º constitucional comienza diciéndolo: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. [...] VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades”.

Estos derechos, cuando se trata de menores de edad, deben ser ejercidos por sus padres o tutores: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos” (Art. 26, 3 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ONU). Este precepto debe interpretarse incluyendo el derecho a elegir la educación religiosa que se desee.

La teoría del derecho distingue entre la capacidad de goce y la capacidad de ejercicio. La *capacidad de goce* es la aptitud para ser titular de derechos o para ser sujeto de obligaciones. Todo sujeto tiene capacidad de goce.

Conforme al artículo 22 del Código Civil para el Distrito Federal, “la capacidad jurídica de las personas físicas se adquiere por el nacimiento y se pierde por la muerte; pero desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le tiene por nacido para los efectos declarados en el presente código”.

La capacidad de ejercicio “supone la posibilidad jurídica en el sujeto de hacer valer directamente sus derechos, de celebrar en nombre propio actos jurídicos, de contraer y cumplir sus obligaciones” como dice Rafael Rojina Villegas (1970: 158, 164 y ss.), quien define la capacidad de ejercicio como “la aptitud de participar directamente en la vida jurídica, es decir, de hacerlo *personalmente*”. Los menores de edad tienen incapacidad de ejercicio, por lo cual, para hacer valer sus derechos, requieren de alguien con capacidad de ejercicio que los represente. Como se ha dicho en múltiples ocasiones, esta representación, en principio, corresponde a los padres de familia. Dice el Código Civil:

Artículo 412. Los hijos menores de edad no emancipados están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley.

Artículo 413. La patria potestad se ejerce sobre la persona y los bienes de los hijos. Su ejercicio queda sujeto, en cuanto a la guarda y educación de los menores, a las modalidades que le impriman las resoluciones que se dicten...

Artículo 414. La patria potestad sobre los hijos de matrimonio se ejerce:

- I. Por el padre y la madre;
- II. Por el abuelo y la abuela paternos;
- III. Por el abuelo y la abuela maternos.

Artículo 415. Cuando los dos progenitores han reconocido al hijo nacido fuera del matrimonio y viven juntos, ejercerán ambos la patria potestad.

[Si viven separados y reconocen al hijo deberán convenir cuál de ellos ejercerá su custodia y, de no hacerlo ellos, lo hará el juez de lo familiar].

Artículo 418. A falta de padres, ejercerán la patria potestad sobre el hijo los demás ascendientes a que se refieren las fracciones II y III del artículo 414, en el orden que determine el juez de lo familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Artículo 419. La patria potestad del hijo adoptivo la ejercerán únicamente las personas que lo adopten.

Artículo 422. A las personas que tienen al hijo bajo su patria potestad incumbe la obligación de educarlo convenientemente...

Artículo 423. Para los efectos del artículo anterior los que ejerzan la patria potestad o tengan hijos bajo su custodia, tienen la facultad de corregirlos y la obligación de observar una conducta que sirva a éstos de buen ejemplo.

Las autoridades, en caso necesario, auxiliarán a esas personas haciendo uso de amonestaciones y correctivos que les presten el apoyo suficiente.

En otros casos, corresponde a los tutores ejercer la patria potestad. Dice el Código Civil para el Distrito Federal:

Artículo 449. El objeto de la tutela es la guarda de la persona y bienes de los que no estando sujetos a patria potestad tienen incapacidad natural y legal, o solamente la segunda, para gobernarse por sí mismos.

[...] Su ejercicio queda sujeto en cuanto a la guarda y educación de los menores a las modalidades de que habla el artículo 413.

Artículo 450. Tienen incapacidad natural y legal:

- I. Los menores de edad;
- II. Los mayores de edad privados de inteligencia por locura, idiotismo o imbecilidad, aun cuando tengan intervalos lúcidos;

III. Los sordomudos que no saben leer ni escribir;

IV. Los ebrios consuetudinarios y los que habitualmente hacen uso moderado de drogas y enervantes.

Una persona mayor de edad que tenga el uso normal de sus facultades mentales reúne simultáneamente tanto la capacidad de goce como la de ejercicio. En cambio, un menor de edad o un mayor de edad que haya perdido el uso de sus facultades mentales tienen la capacidad de goce pero no la capacidad de ejercicio. Para que estas personas puedan ejercer sus derechos se requiere de la intervención de terceros. La legislación considera, en primer término, a los padres de los menores de edad como los responsables de ejercitar los derechos de sus hijos.

Debido a lo anterior, cuando hablamos del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación que deba darse a sus hijos, debemos entender que se trata, más que de un derecho que tengan por sí mismos, de una obligación con respecto a quienes sólo tienen la capacidad de goce. Es decir, que los padres o tutores, en relación con sus hijos o menores de edad, tienen una obligación cuyo cumplimiento confiere derechos frente a la sociedad y al Estado. Así pues, los derechos de los padres para escoger el tipo de educación para sus hijos se derivan de las exigencias ontológicas de sus hijos.

El derecho a la educación es un derecho fundamental del hombre. Es tan primario e importante como el derecho a la vida, a la alimentación, a la libertad y al trabajo, por ello siempre debe interpretarse en sentido amplio para las personas y quitar todas aquellas restricciones injustificadas que emanen sólo del apetito de poder o de la vanidad de las autoridades o particulares, así como de razones burocráticas.

Finalmente, cuando el artículo 2º de la ley dice que todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, está haciendo una aseveración que, tomada literalmente, es falsa o simplemente expresa un deseo inalcanzable.

En realidad, este texto debe entenderse no en el sentido de que los habitantes tienen las mismas oportunidades, sino de que *deben tenerlas*. Es obligación del gobierno, de la sociedad y de las familias que dicho precepto sea realidad poniendo todos los medios necesarios para implantarlo. De poco sirven las declaraciones sobre los derechos que no se acompañan de los medios necesarios para hacerlos ejercer.

VIII. Educación obligatoria

Si la educación es libertad, ¿por qué hablar de educación obligatoria? En parte se explica por la edad de los educandos, que normalmente son menores y no pueden ejercer los derechos por sí mismos. Las leyes consideran que los padres o los tutores son los responsables de ejercer esos derechos. En caso de que dichos representantes no lo hicieran oportunamente son automáticamente responsables ante la ley por no ejercitar los derechos de sus representados.

El precepto es obligatorio también para todos los que tengan mayoría de edad y no hayan concluido la educación primaria y secundaria. El que un mayor de edad incumpla esta obligación respecto a sí mismo le lleva a infringir la ley pero, hasta donde yo conozco, dicho incumplimiento carece de sanción legal, puesto que ningún precepto le atribuye consecuencia alguna. En este caso específico, al igual que en el suicida frustrado, el legislador consideró que no debe sancionarse más al que ya se encuentra dañado.

La educación busca como fin la libertad de las personas, sin embargo, ello no se contrapone con la necesidad de una educación obligatoria en su nivel básico, porque es un bien de la colectividad el que sus habitantes cuenten con un mínimo de conocimientos.

Artículo 4. Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.

Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.

Una novedad de la LGE de enorme trascendencia es el haber declarado obligatoria la educación secundaria. Al hacerlo, el gobierno queda obligado a posibilitar el cumplimiento de dicho derecho y obligación con todo lo que ello implique del presupuesto y medios materiales y humanos.

Hasta qué punto se pueda alcanzar la meta de que todos los habitantes del país puedan tener educación secundaria es difícil de predecir. Ciertamente, en el corto plazo se ve más como un loable deseo. Pero ahí está como un imán que tiende a atraer la realidad.

IX. Servicio público e interés social

Servicio público

El artículo 10 de la LGE dice:

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

De la lectura de este artículo se desprende que puede haber una educación cuya naturaleza sea la de un servicio privado. Es aquella que, siendo impartida por los particulares, no requiera autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios. A esa educación es a la que se refiere el artículo 59:

Los particulares que presten servicios por los que impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deberán mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad.

En el caso de educación inicial y de preescolar deberán, además, contar con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; contar con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad educativa determine; cumplir los requisitos a que alude la fracción VII del artículo 12; tomar las medidas a que se refiere el

artículo 42; así como facilitar la inspección y vigilancia de las autoridades competentes.

Le recordamos al lector que la educación impartida por los particulares requiere autorización cuando se trata de la llamada educación “restringida”, que comprende la primaria, la secundaria, la normal y la que se refiere a la formación de maestros de educación básica. En cambio, el reconocimiento de validez oficial de estudios (REVOE) se refiere a cualquier otro tipo de educación que no sea la restringida y es opcional para los particulares el solicitar a la autoridad dicho reconocimiento de validez. Claro está que los particulares podrán impartir dicha educación, pero si no cuentan con el REVOE dichos estudios no serán reconocidos dentro del sistema educativo nacional. Ello es particularmente desfavorable y hasta catastrófico cuando se trata de conocimientos necesarios para obtener el título profesional, ya que no se podría ejercer la profesión correspondiente en conformidad con lo establecido por el artículo 5° constitucional, en su párrafo segundo, que al tenor dice:

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

Ahora bien, la dificultad consiste en explicar por qué la educación “restringida” –con autorización o REVOE– que imparten los particulares es considerada por el artículo 10 como un servicio público. Ello es incongruente con la aceptación simultánea del derecho de los particulares a impartir educación considerándolo como una garantía individual que por naturaleza es oponible al Estado. Más aún, se trata de un derecho *originariamente* del individuo que debe ser reconocido por el Estado, según hemos explicado anteriormente.

Desde el punto de vista teórico, ¿qué se requiere para que un servicio sea considerado público? De las respuestas tradicionales a esta pregunta ninguna sería aplicable al caso que estamos analizando. Un servicio puede considerarse público por cualquiera de estas dos razones:

- a) En razón de los sujetos que intervienen en el servicio; es decir, cuando el que imparte el servicio es el Estado o sus organismos descentralizados.
- b) En razón de la naturaleza misma del servicio; es decir, cuando le corresponde al Estado esa función de manera monopólica, y en algunos casos podrá concesionarla a los particulares. En esta hipótesis el servicio conserva su carácter de público. Hay servicios que corresponden exclusivamente al Estado, por ejemplo, la impartición de justicia a través de los tribunales competentes, o la expedición de leyes obligatorias para la población.

Ahora bien, respecto a la educación restringida impartida por particulares, opinamos que se trata de un servicio privado, tanto por los sujetos que lo imparten (particulares) como por la naturaleza misma del servicio (se trata de una garantía individual).

Orden público e interés social

Lo explicado en los párrafos anteriores no se contrapone con lo establecido en el primer párrafo del artículo 1º:

Esta Ley [...] es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de *orden público e interés social* (cursivas nuestras).

Henri Capitant (1977, p. 405) ofrece una definición de *orden público* entendiéndolo como el “conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares, y cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluida por los contratantes”. Otra acepción de las palabras “orden público” es la de “ley imperativa”.

El orden público también ha sido definido por Hugo Alsina como el "conjunto de normas en que reposa el bienestar común y ante el cual cede el derecho de los particulares".²

Por una parte, la educación impartida por el Estado y sus organismos descentralizados es de orden público y de interés social. Por otra, la educación impartida por los particulares, sobre todo en el caso de la restringida, también puede ser de interés social ya que *no es excluyente el aceptar simultáneamente que un servicio sea privado y de interés público*.

Los conceptos de orden público e interés social, al igual que el concepto de servicio público, son bastante confusos y usados con prodigalidad por nuestros legisladores, especialmente por las autoridades que proyectan las iniciativas de ley. Para confirmar lo anterior reproducimos un extracto de la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su ejecutoria 3 966:

De los tres requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para que proceda conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, descuella el que se consigna en segundo término y que consiste en que con ella no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, *no se ha establecido un criterio que defina, concluyentemente, lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público*, cuestión respecto de la cual la tesis número 131 que aparece en la página 238 del Apéndice 1917-1965 (jurisprudencia común al Pleno y a las salas), sostiene que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les sometan para su fallo; sin embargo, el examen de la ejemplificación que contiene el precepto aludido para indicar cuándo, entre otros casos, se sigue ese perjuicio o se realizan esas contravenciones, así como de los que a su vez señala esta Suprema Corte en su jurisprudencia, revela que se puede razonablemente

² En Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. México: Editorial Porrúa, 1994.

colegir, en términos generales, que se producen esas situaciones cuando con la suspensión se priva a la colectividad de un beneficio que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría.³

Efectivamente, en nuestra opinión, la educación básica es de interés social dadas las enormes repercusiones y consecuencias que tiene para la comunidad. Sin embargo, creemos que no todo tipo de educación es necesariamente de interés social y orden público.

X. Educación gratuita

La gratuidad de la educación pública es reafirmada en el artículo 6°:

La educación que el Estado imparta será gratuita. Las donaciones destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como contraprestaciones del servicio educativo.

Dicho texto es casi idéntico al del artículo 12 de la Ley Federal de Educación de 1973 (sólo difiere levemente en el orden de las palabras).

En cambio, el artículo 3° constitucional, en su fracción cuarta, no alude a las donaciones y sólo dice: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”.

Es correcto el artículo 6° de la LGE cuando aclara lo dicho por el artículo 3° constitucional sin contradecirlo. En nuestra opinión, son totalmente legítimas desde el punto de vista legal las donaciones que se lleven a cabo en beneficio del sistema educativo, ya sea público o privado.

³ Denuncia de contradicción de tesis 473/1971. Noviembre 1972. Unanimidad. Ponente: Mtro. Jorge Sarracho Álvarez. 2a. Sala. Informe 1973, p. 44. Tomado de la página 769 de *Jurisprudencia y tesis sobresalientes 1971-1973, Actualización III, Administrativa, sustentadas por la 2a. Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Ediciones Mayo, 1975.

En los últimos años ha sido objeto de discusiones apasionadas el tema de la gratuidad de la educación pública, especialmente cuando se trata de educación superior. Por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en el que milita el exsecretario de educación pública, Porfirio Muñoz Ledo, defiende que la gratuidad de la educación no debe aceptar excepción alguna aun tratándose de la educación universitaria y que, en cambio, debiera establecerse un porcentaje mínimo del presupuesto (8 por ciento) que el Estado deba destinar a la educación.

Para otros, sería más equitativo que, en algunos tipos de educación, los beneficiados contribuyeran parcialmente financiando los costos de la misma, siempre y cuando sus condiciones socioeconómicas se lo permitan. El lector podrá recordar los debates respecto a la cuota anual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

En este contexto de diversidad de opiniones, aparece el texto nuevo del artículo 9º de la LGE:

Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien por cualquier otro medio todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y la difusión de la cultura nacional y universal.

El financiamiento a la educación es de una importancia tal que difícilmente puede ser exagerada. Su estudio corresponde al capítulo del federalismo educativo.

Comentario final

La LGE es una ley que responde a necesidades políticas surgidas en el país. Por ello introduce varios aspectos nuevos, muchos de ellos con acierto. Evaluada en conjunto es digna de elogio, sin dejar de reconocer que tiene aspectos mejorables. Creo que nuestra obligación es promover sus muchos aspectos positivos y tratar de atenuar sus

deficiencias en la práctica. Algunas mejoras podrían alcanzarse a través de las legislaciones locales o de los reglamentos que en el futuro se expidan.

REFERENCIAS

ALSINA, Hugo. "Orden Público", en Eduardo Pallares. *Diccionario de Derecho Procesal*. México: Editorial Porrúa, 1994.

CAPITANT, Henri. *Vocabulario Jurídico*. Buenos Aires: Depalma, 1977.

RICHMOND, W. Kenneth. *Educación y Escolaridad*. Barcelona: Herder, 1980.

ROJINA Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. México: Editorial Porrúa, 1970. Tomo Primero.

ULLOA Ortiz, Manuel. *El Estado Educador*. México: Edit. Jus, 1976.

