

## CAPÍTULO IX

### **Fin de la indefensión, procedimiento administrativo, sanciones y sindicato**

*Francisco José Paoli Bolio*

#### **Introducción**

El momento histórico en el que se inscribe la Ley General de Educación permite entender con mayor profundidad sus planteamientos y alcances. Uno de ellos se refiere al estado de indefensión en el que se encontraban los particulares que emprendían tareas educativas, sobre todo en los niveles de primaria y secundaria que hoy componen la educación que en la nueva ley se denomina básica. Junto con la indefensión, porque los particulares ante cualquier decisión de las autoridades educativas no podían interponer ningún recurso, había un virtual monopolio educativo estatal.

El monopolio de poder no sólo se daba en el ámbito educativo sino que se aplicaba con algún disimulo en otros campos: el del control de los ejidatarios del campo a través del crédito, las organizaciones oficialistas, la ley agraria y la burocracia rural; en el mundo obrero, en el que un conjunto de organizaciones oficiales manejaban a la mayoría de los trabajadores sindicalizados, y en el que se mantenía a raya al movimiento independiente de asalariados; en el ámbito de los medios de comunicación a través de controles diversos, como la propiedad de

ellos o el control del papel a través de PIPSA o el manejo de concesionarios; y otros muchos campos.

Ese conjunto de controles que componían un monopolio de poder sobre la sociedad, estaba coronado por un partido también estatal, que fue llamado muy significativamente por el Presidente Carlos Salinas de Gortari “partido casi único”. Las relaciones del Estado con las iglesias, particularmente con la católica, también mantenían una situación *sui generis*, que parecía prolongar una situación de posguerra proveniente del siglo pasado. La Constitución y las leyes tenían una fuerte carga jacobina, y estaban pervadidas por un anticlericalismo enfermizo. Las iglesias no tenían personalidad jurídica y los trances por los que pasaban los mismos oficiales del gobierno que dialogaban con representantes de las iglesias, los presentaba en situaciones absurdas y hasta grotescas; trataban con un ser jurídicamente inexistente. En lo tocante al campo educativo, éste quedaba vedado a cualquier ministro de culto para intervenir en la educación primaria, secundaria y la dedicada a obreros y campesinos de cualquier nivel.

Ese tiempo, con muchos de sus significados, estatista, populista, monopólico, jacobino, ha empezado a periclitar. Las reformas hechas en diversos campos han empezado a marcar el principio de otro tiempo. El desarrollo de partidos políticos con fuerte apoyo social, el establecimiento de relaciones con la Santa Sede y otros indicadores nos hablan de ello.

En el campo educativo el monopolio ha sido significativamente cancelado. Sin embargo, existen vestigios y expresiones de esa lógica monopólica estatista. Habría que reconocer que se ha empezado a dar una actitud de los principales oficiales del gobierno federal, y una disposición para que las disposiciones legales fueran modificadas, que no tiene paralelo en la historia reciente de México. Las dos reformas hechas durante los últimos años al artículo tercero constitucional, que se refiere a la materia educativa, pero sobre todo la segunda de esas reformas hecha en este periodo legislativo, que fue la que canceló el estado de indefensión que tenían los particulares, son

medulares para entender algunos puntos importantes de la Ley General de Educación (LGE).

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha sido uno de los impulsores y sostenedores del monopolio estatal. Se ha resistido al cambio por largas épocas. Al interior del SNTE se han dado cambios importantes y ha habido un cierto nivel de apertura. Sus estatutos han experimentado modificaciones sustanciales en años recientes, entre las que está la de que no se podrá ser dirigente sindical y aspirar a puestos políticos de elección popular. Pero éstos han sido cambios recientes que todavía no alcanzan a eliminar la tendencia monopólica de control estatal, y subsisten grupos y dirigentes magisteriales que la siguen impulsando. En términos generales, y a pesar de resistencias sindicales y de otras fuerzas, se han facilitado diversas transformaciones legales, así como del aparato burocrático y el principio de la descentralización, que fue planteada primero como un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, y después fue recogido ese planteamiento en la LGE. El SNTE se sigue resistiendo de alguna manera a la apertura de la tarea educativa para que participen en ella los padres de familia, y también para que el sistema educativo se desburocratice.

La historia del SNTE, que sería imposible referir aquí, permite ver que su propio proceso de integración de diversas corrientes con diverso grado de radicalismo, fueron centralizando a esa organización y convirtiéndola en la más grande y poderosa de cuantas hay de su género en América Latina. Desde las primeras décadas de este siglo, hay agrupaciones sindicales del magisterio que se contraponen y se van asimilando, poco a poco, en una larga integración que desemboca en el SNTE en 1943.<sup>1</sup> A partir de su establecimiento como sindicato nacional, el SNTE pasa por un buen número de confrontaciones de sus corrientes o tendencias. En los años cuarenta, las tres principales fueron la lombardista, la comunista y una denominada demócrata. Tras una primera etapa en

---

<sup>1</sup> Para tener un buen panorama histórico de la integración y desarrollo del SNTE hasta principios de la década de los ochenta, hay un estudio de José Antonio Espinosa, publicado en el número 1 de la revista *Historias*, julio-septiembre de 1982.

la que fue Secretario General el prestigiado historiador Luis Chávez Orozco, la corriente que dominó la segunda mitad de la década de los cuarenta fue la lombardista, encabezada por Gaudencio Peraza (1945 a 1949). Todavía en ese último periodo hubo fuertes turbulencias. El SNTE se consolida y estabiliza después, bajo el liderazgo de Jesús Robles Martínez, sucesor de Peraza. Robles Martínez era colimense, egresado de la Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Educativa del Instituto Politécnico Nacional y también lombardista; fue dirigente hasta 1952, año en que fue electo Manuel Sánchez Vite como Secretario General, maestro rural de origen, que después hizo estudios mayores como maestro normalista. Este último concluyó en 1955 y el sucesor fue el duranguense Enrique Sánchez (1955-1958). Al final de su periodo, Sánchez enfrentó el grave conflicto promovido por el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM), que ha sido ampliamente estudiado por Aurora Loyo Brambila,<sup>2</sup> que lleva a los maestros a una fuerte confrontación con el gobierno entrante de Adolfo López Mateos. El MRM surgió de la sección 9 del SNTE en el Distrito Federal que, desde entonces, se ha caracterizado por estar dominada por corrientes radicales de izquierda. El MRM no sólo planteó demandas económicas, sino la democratización del sindicato, a nivel nacional. El dirigente de la Sección 9 fue el profesor Othón Salazar, quien también pasó a ser el líder del MRM en 1958. El movimiento de 1958 creció a partir de la represión de una de sus manifestaciones en abril de ese año en la capital de la República. Para el periodo 1958-1961 fue elegido Alfonso Lozano Bernal como Secretario General del SNTE y en su directiva se incluyeron miembros de otras tendencias. Lozano estaba vinculado al grupo de Robles Martínez, el cual había permanecido enquistado y operando con gran influencia en amplios sectores magisteriales. Ese dirigente, empero, tuvo constantes dificultades con la radical Sección 9.

El SNTE quedó claramente enmarcado como uno de los principales sindicatos fieles a los gobiernos revolucionarios, si bien siempre ha tenido corrientes de izquierda independiente, que causan problemas y

---

<sup>2</sup> *El movimiento magisterial de 1958 en México*. México: ERA, 1980.

ponen en jaque al propio SNTE y al gobierno. En las directivas del SNTE se han incorporado casi siempre dirigentes del Partido Popular Socialista (PPS), lombardistas supervivientes, que desde su origen participaron en la dirección de ese sindicato. Por supuesto que, en los años cuarenta, los lombardistas ocuparon las primeras posiciones directivas. Y de la siguiente década en adelante, pasaron a ser dirigentes subordinados a los oficialistas, pero mantuvieron algunas posiciones en la dirección nacional. Durante un largo tiempo, el SNTE sostuvo en sus estatutos el principio de no reelección de su Secretario General, lo que le dio un cierto movimiento y obligó a relevos cada tres años. Lo que se daba era la existencia de camarillas cuyos miembros iban relevándose en la Secretaría General. El más destacado en los años cincuenta y sesenta fue el grupo de Robles Martínez.

En los años setenta, y particularmente a partir de 1972, el grupo del profesor potosino, Carlos Jonguitud Barrios, tomó el poder en el sindicato y lo mantuvo por 17 años, en los que desbancó a las otras camarillas y se mantuvo como un verdadero cacique sindical por casi dos décadas. Su grupo se denominó Vanguardia Magisterial. Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgió una nueva agrupación contestataria, que reunía distintas corrientes de izquierda independiente, que se organizaron en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE). Esa corriente se ha sostenido y ha venido logrando avances y conquistando secciones estatales enteras. La Coordinadora se ha planteado combatir la tendencia predominante del oficialismo y establecer la democracia dentro del SNTE. La CNTE subsiste hasta nuestros días y desarrolla sus actividades, pero además sus dirigentes han sido integrados a la dirección nacional del SNTE en donde ocupan algunas posiciones. Los lombardistas también siguen incorporados en la dirección del SNTE en alguna cartera.

Las tendencias estatistas y monopólicas por un lado, y jacobinas por el otro, subsisten dentro del SNTE, si bien no son mayoritarias. Ni siquiera lo son dentro de la izquierda. Para muchos integrantes de la CNTE, que forman parte del SNTE, la educación debe abrirse a la participación de la sociedad, incluyendo a los padres de familia. Ése no es el caso de los

miembros del Partido Popular Socialista (PPS), que mantienen las posiciones de monopolio estatal y de anticlericalismo desbordado. Ellos no son importantes en términos numéricos, pero coinciden con sus posiciones miembros del magisterio que más bien están vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta tendencia considera que la educación es patrimonio exclusivo del Estado, y que la intervención de cualquier otro agente social, particularmente los padres de familia o el clero, la pervierten y realizan una tarea reaccionaria y antinacional. Sus posiciones ante las dos reformas al artículo tercero constitucional, realizadas durante esta Legislatura (LV), se mostraron claramente en el discurso del PPS. Los priistas que pudieran estar de acuerdo con los pepesistas, guardaron silencio en la tribuna, pero ejercieron presiones para que la LGE no realizara una apertura mayor a la intervención de los distintos grupos sociales.

## **I. Capítulo VIII de la LGE: Infracciones y sanciones**

En este capítulo de la ley pueden advertirse algunos remanentes de la situación monopólica arriba aludida. Las infracciones, las sanciones y el recurso administrativo, están previstos para aplicarse virtualmente sólo a los particulares en la mayoría de sus enunciados. Esta afirmación se corrobora en el establecimiento de la primera infracción que está dirigida exclusivamente a los particulares, a los cuales se les conmina a cumplir con los términos de los artículos 55 y 57. Si esto se exigiera a todas las instituciones en lo conducente, la ley sería equitativa, pero sólo se exigen ciertas condiciones y garantías para realizar la tarea educativa a las escuelas privadas. A ello se refiere el artículo 55, en el que se establece que ellas deberán contar “con personal que acredite la preparación adecuada... instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine... y con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes”.

El artículo 57 se refiere a lo previsto en el 3o. constitucional, por lo que hace al cumplimiento de planes y programas autorizados, a la

obligación de otorgar becas y a colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades realicen u ordenen.

Ni las infracciones y, en consecuencia, las sanciones, se aplican a los trabajadores de la educación a pesar de que ellos también participan en la prestación del servicio educativo al que se refiere el artículo 75 de la LGE. Y además, ellos son los que de hecho suspenden ese servicio por distintas causas que pueden calificarse como laborales o sindicales, pero que no son fortuitas o de fuerza mayor.

Por cierto que la fracción IV de ese artículo 75 se enunciaba en el proyecto con un talante monopólico notorio. Se decía que era una infracción “utilizar libros de texto no autorizados por la Secretaría de Educación Pública”. Es decir, que la educación sólo podía impartirse, en cuanto a textos se refería, con libros oficiales portadores de la verdad que el Estado sancionaba. La batalla legislativa se dio y la fracción IV fue trasformada para quedar como una infracción “no utilizar los libros de texto que la Secretaría autorice y determine para la educación primaria y secundaria”. En este punto hubo dos ganancias para el proceso de desmonopolización: una, que no había enunciado, que era la autorización de libros de texto autorizados en exclusiva para la educación normal (de profesores a los que se daba el mismo trato que a los educandos del ciclo básico), y otra que prescribe la utilización de los libros de texto autorizados, pero acepta que también podrán emplearse otros que no hayan cubierto ese requisito. Se abre así un poco más la puerta de libertad para la enseñanza.

Una batalla de las más importantes sobre los libros de texto es la que se ha dado en décadas anteriores para que no sea único. Ésa no se ha ganado totalmente, aunque con la modificación anterior se ha reducido el control monopólico. Para ganarla más plenamente se requeriría que hubiera en cada materia o asignatura varios libros, que se presentaran varias opciones pedagógicas o didácticas, si bien todas ellas deberían cubrir el plan y programa autorizado. Eso se ha hecho en diversos países y puede lograrse en México, utilizando el mismo subsidio que ahora se aplica para la elaboración de textos únicos y

gratuitos, a fin de convertirlos en diversos (tres o cuatro por asignatura) y manteniendo su condición de gratuitos. El Estado puede subsidiar los libros que se refieran a una misma materia, pero pueden variar en sus enfoques, perspectivas, modos o estrategias de tratamiento y aún en los ejercicios que proponen al educando. En México la actitud monopólica no ha podido ser cancelada totalmente y se mantienen los libros de texto únicos.

La reducción del control estatal se da en otro aspecto, que es el de someter a concurso público los libros de texto. Eso abre posibilidades de concurrencia a diversos actores sociales que antes estaban impedidos de participar en la elaboración de textos educativos. Sin embargo, la última palabra no la tiene el jurado que señala a los triunfadores de esos concursos, sino la Secretaría de Educación Pública (SEP), que determina si ellos se publican o no.

Entre las infracciones a las que se refiere el artículo 75, se establece la de “incumplir los lineamientos generales para el uso del material educativo para la educación primaria y secundaria”. Puede interpretarse que es la propia SEP, autoridad única definida para vigilar el cumplimiento de la LGE, la que puede hacer los lineamientos. Pero eso entraña que se está otorgando a la SEP una facultad formal y materialmente legislativa. El titular del Ejecutivo tiene la facultad reglamentaria; pero la de los *lineamientos* es una nueva expresión normativa, que desciende en el orden administrativo y otorga a la SEP esa competencia.

Se enuncia en este artículo 75 una sanción que claramente se abre para establecer responsabilidades a las instituciones públicas de educación, si bien no a los profesores que en ellas laboran. Es la fracción X que señala: “Ocultar a los padres o tutores las conductas de los alumnos que notoriamente deban ser de su conocimiento”. Ésta es una virtual aceptación de la injerencia de los padres o tutores en la vida de la escuela, a fin de coadyuvar en su correcto funcionamiento. Queda, sin embargo, el temor de que esta infracción sólo sea aplicada a las escuelas particulares y no a las públicas. Por otra parte, si son los trabajadores de la edu-

cación los que ocultan a los padres o tutores conductas de los educandos que debieran ser de su conocimiento, para que contribuyeran a modificar esas conductas o a mejorarlas, los trabajadores de la educación no tienen que hacerlo y no experimentarán ninguna sanción, si se mantienen en la posición de no informar a los padres o tutores. Eso cierra posibilidades de participación de los padres de familia y de los consejos en las escuelas.

Otra infracción en la que pueden incurrir las instituciones –y desde luego las autoridades de las escuelas– es la prevista en la fracción XI, que queda tipificada de la siguiente manera: “Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna”. Esta infracción si bien está prevista por su enunciado para aplicar a escuelas públicas y privadas, se calcula que lo será solamente en las segundas. Habrá que esperar a la operación para hacer un juicio definitivo sobre la aplicación de las sanciones a las escuelas públicas que infrinjan la Ley.

La disposición que alienta el incumplimiento de la LGE por los trabajadores de la educación, tanto sindicalizados como no sindicalizados, es el último párrafo de este artículo 75, que a la letra dice: “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”. En este punto la LGE se refiere a que hay disposiciones de orden laboral (ley y contratos colectivos o condiciones generales de trabajo), que prevén sanciones para quienes incurran en conductas indebidas. Ésta es una falacia llevada al seno de la ley. En realidad cualquier acto humano puede ser previsto y tener repercusiones en distintos campos legales. Un acto puede a la vez tener consecuencias laborales (derecho laboral) como el despido, administrativas (derecho administrativo), penales (si la conducta tipifica algún delito) y otras. Hacer que en virtud de que las disposiciones laborales lo prevean –si es que tal ocurre– no puedan ser sancionadas, en el ámbito educativo, las infracciones cometidas por los trabajadores de la educación –elemento fundamental del sistema educativo nacional para el cual está hecha la ley–, es el establecimiento de

una impunidad en ese ámbito. La consecuencia de esta disposición, para aclararlo con un ejemplo, es que si un profesor no cumple con los planes y programas que tiene encomendados, o se opone a las actividades de evaluación e inspección, no incurre en falta y no puede sancionársele de acuerdo con lo previsto por esta ley. Se puede alegar que ese trabajador será sancionado de acuerdo con las hipótesis y sanciones previstas en su contrato colectivo o en sus condiciones generales de trabajo. Y es cierto, pero se trata de una repercusión distinta. Las de las infracciones previstas en la LGE están dirigidas no a cuidar las condiciones laborales, sino las educativas. Si respecto de estas últimas no hay ninguna previsión en las normas laborales, o si tales previsiones son vagas o insuficientes, lo que se está fomentando es la impunidad de los infractores cuando ellos son trabajadores de la educación.

La anterior fue una concesión política que logró el SNTE, que trajo una importante discusión en la Cámara de Diputados. Esa discusión no pudo cambiar la decisión y la ley quedó en los términos enunciados. Será una asignatura pendiente en el proceso de perfeccionamiento legal de nuestro sistema educativo nacional.

En cuanto a las infracciones, ellas tienen una serie de puntualizaciones que, de nuevo, sólo se aplican a los particulares. Ello está claramente previsto en el artículo 77 que obliga a los agentes privados a tener condiciones, personal e instalaciones adecuadas para impartir los niveles básico y normal de educación, lo cual es correcto, pero no dice nada respecto de esas mismas exigencias para la escuela pública.

## **II. Procedimiento administrativo**

En este mismo capítulo de las infracciones, se previene que, cuando una de ellas deba ser impuesta, la autoridad lo comunicará al presunto infractor, el cual contará con 15 días naturales para manifestar lo que a su derecho convenga y proporcionar datos y documentos. Pasado ese lapso, la autoridad dictará resolución al respecto, tomando en cuenta la argumentación y pruebas del presunto infractor.

Cuando se retira el reconocimiento de validez oficial a estudios hechos en una escuela particular, esa disposición sólo afectará a los que se hagan después de ese retiro. Los que se realizaron antes mantendrán su validez oficial. Si el retiro se produce en medio de un ejercicio lectivo, el servicio educativo podrá continuar, en los términos que lo señale la autoridad, hasta que ese ejercicio concluya.

El recurso administrativo para que los particulares se defiendan de la aplicación de una sanción, llamado recurso de revisión, puede interponerse dentro de los siguientes 15 días hábiles posteriores a la fecha de su notificación. Si el recurso no se interpone en ese lapso, la resolución tendrá el carácter de definitiva.

Si un particular solicita alguna autorización o el reconocimiento de validez oficial y no recibe respuesta de la autoridad en 60 días, puede interponer el mismo recurso de revisión.

El recurso deberá interponerse por escrito, ante la autoridad inmediata superior a la que emitió el acto recurrido u omitió responder a una solicitud. En el recurso deberán señalarse el nombre y el domicilio de quien lo presenta, los agravios y los elementos que lo prueben, así como los documentos que comprueben la personalidad del promovente. Si esos requisitos mínimos no se cumplen, la autoridad podrá declarar improcedente el recurso.

El recurso admite que se presente todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional. Para desahogar esas pruebas, la ley da un plazo que no puede ser menor de cinco ni mayor de 30 días hábiles. La autoridad educativa podrá allegarse los elementos de convicción que considere pertinentes. La autoridad dictará resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes a partir de diversas circunstancias:

1. De la fecha del acuerdo de admisión del recurso cuando no se hubieran ofrecido pruebas, o las ofrecidas no requieran plazo especial para su desahogo;

2. De la fecha de conclusión del desahogo de pruebas o, en su caso, cuando hubiera transcurrido el plazo que se concedió para desahogarlas aunque no se hubieren desahogado.

La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la resolución impugnada en cuanto al pago de multas. El recurrente puede solicitar también la suspensión de los efectos de otras disposiciones, misma que se otorgará si el recurso hubiere sido admitido, y que, de otorgarse, no se causan daños y perjuicios a los educandos o a terceros.

Como puede verse, se trata de un procedimiento administrativo muy sencillo, con plazos razonables, que puede ser interpuesto por cualquier interesado. Si en el desarrollo o resolución de ese recurso hay violaciones constitucionales de forma o de fondo, el recurrente podrá solicitar el amparo de la justicia federal, lo cual abre un procedimiento que estaba totalmente cerrado por la redacción anterior del artículo 3o. constitucional. Éste es uno de los avances de la ley, que dota de mayor seguridad y certeza jurídica a los particulares que desarrollan tareas educativas en el ciclo básico y normal, que es el más importante en cuanto al número de educandos potenciales.