LAS CUOTAS QUE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS COBRAN A SUS ALUMNOS

Dr. J. Arturo Sánchez Aceves
Profesor Investigador del Centro Universitario de la Ciénega, de la Universidad de Guadalajara

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La obligación del Estado con respecto a la educación. 3. El derecho a la educación. 4. La gratuidad de la educación que imparte el Estado. 5. El problema de la gratuidad de la educación en el nivel superior. 6. La corriente del pensamiento que señala que la gratuidad de la educación no alcanza al nivel superior. 7. Las opiniones que mencionan la imposibilidad de cobrar cuotas en la educación superior. 8. El alcance de las garantías constitucionales en materia educativa. 9. El cobro de cuotas en las Universidades Públicas.

Resumen: El presente trabajo tiene como finalidad analizar el problema jurídico que surge en torno al cobro de cuotas que las universidades públicas hacen a sus alumnos, problema que subsiste, desde nuestra particular opinión, hasta nuestros días, pues existen dos corrientes del pensamiento que difieren sobre el alcance de la garantías constitucionales educativas contenidas en el artículo tercero de nuestra carta magna, en donde algunos estudiosos nos señalan que este alcance únicamente llega a la educación primaria y secundaria, y otros, argumentan que este cobro es violatorio de nuestra Ley fundamental, en razón de que la protección constitucional sí alcanza también al servicio público de educación superior que imparten estas instituciones.

Palabras Claves: cobro de cuotas, protección constitucional y alcance de las garantías educativas.

1. Introducción.

Si bien es cierto que la educación, como tema sujeto a estudio y análisis, ha sido ampliamente discutido y desarrollado desde diferentes puntos de vista, siempre tendrá en nuestro país una especial vigencia y actualidad.

En el ámbito jurídico, el cobro de las cuotas que las Universidades Públicas cobran a sus alumnos, tiene una relevancia muy particular, ya que se trata de un tema que se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la educación, la obligación del Estado en este sentido, la gratuidad y el financiamiento de la educación, considerada ésta como un servicio público a cargo del gobierno mexicano.

Los temas precisados con anterioridad, parecen tener diferentes significados para los estudiosos, pues existen dos corrientes de pensamiento que difieren en la interpretación sobre el alcance de estas garantías constitucionales, consagradas en el artículo tercero de nuestra carta magna.

Así tenemos que para algunos especialistas, el alcance protector únicamente llega a la educación primaria y secundaria, y para otros, las garantías educativas alcanzan a todos los niveles educativos, incluyendo al de la educación superior, que en buena medida es impartida por las universidades públicas.

En este sentido, debemos destacar que es un hecho que todas las universidades públicas de nuestro país cobran cuotas a sus alumnos, y que si bien algunas instituciones como las Universidades de Aguascalientes y Sonora — las instituciones públicas más caras del país — actualmente lo hacen sin mayores problemas, en otras, como la Universidad Nacional Autónoma de México, el pretendido aumento a las cuotas generó una de las mayores crisis de esta Institución, a grado tal que esta discusión ha quedado inconclusa.

De esta forma, tenemos que el cobro de las cuotas por parte de las universidades públicas, es un tema delicado, a pesar de que en la actual coyuntura histórica, hasta las escuelas primarias oficiales cobran "cuotas voluntarias", mismas que son evidentemente violatorias de la norma constitucional.

Pero más allá del hecho de que se cobren estas cuotas y de los problemas que se generan con este motivo, el presente trabajo busca responder, desde nuestra particular opinión, la pregunta que siempre ha estado latente en el medio jurídico: ¿son constitucionales las cuotas que las universidades públicas cobran a sus alumnos?

2. La obligación del Estado con respecto a la educación.

A través de las diversas épocas de nuestra historia educativa, es posible observar una tendencia en el sentido de considerar a la educación como una función propia del Estado. El resultado final de este proceso histórico es conocido por todos nosotros, la educación es en la actualidad un servicio público a cargo del Estado.[1]

Las primeras manifestaciones de una educación universal y obligatoria a cargo del Estado se dan en la Constitución de Cádiz.[2] Sus artículos 131, 132, 335,

[1] En la actualidad, así lo establecen en forma expresa los artículos 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV de la Constitución y la legislación secundaria respectiva.

[2] Con respecto En la historia universal, Bolaños Guerra menciona que fue en los países protestantes donde aparecieron las primeras manifestaciones de educación universal y obligatoria. En 1524 Lutero escribió a las autoridades municipales alemanas que tendrían el deber de establecer escuelas y que era obligación de los padres enviar a sus hijos. En 1619, el Gran Ducado de Weimar (Turingia) impuso a los niños de ambos sexos la obligación de instruirse. Otros atribuyen el primer ejemplo de decreto oficial de instrucción obligatoria al pequeño estado alemán de Saxe-Gotha, en 1642. Lo cierto es que la Revolución Francesa tomó el ideal de la educación obligatoria de Prusia y los estados alemanes.

Bolaños Guerra, Bernardo. *"EL Derecho a la Educación"*, Serie Temas de Hoy en la Educación Superior No 16, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 1996, páginas 20 y 21.

336, 367, 368, y 370 establecen disposiciones en este sentido: "la obligación de establecer escuelas de primeras letras en todos los pueblos de la monarquía, así como de crear el número competente de colegios y de universidades que se creyeran convenientes para la enseñanza de todas las ciencias, de la literatura y de las bellas artes, sobre la base de un plan general de enseñanza, con la dirección de una junta compuesta de personas nombradas por el gobierno y bajo la autoridad de éste, a quienes se sometía la inspección de la enseñanza pública.[3]

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 decía en su artículo 39, que la instrucción debe ser favorecida por la sociedad "con todo su poder", por la gran importancia que ésta reviste.

En la Constitución de 1824, por una parte, se atribuyó al Congreso General la facultad de promover la ilustración mediante la creación de establecimientos en los que se enseñaren las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. Por la otra, se dejó expresamente a salvo las facultades de las legislaturas de los Estados para el arreglo de la educación pública.

El decreto liberal de José María Luis Mora y Valentín Gómez de 23 de octubre de 1833, por el cual se reformó la Educación Superior, menciona la necesidad de crear seis establecimientos de instrucción pública, en las cuales se impartirían diferentes cátedras.

Bajo la vigencia de la Constitución centralista de 1836, Santa Anna emite el decreto de 26 de octubre de 1842, en el que confía la instrucción primaria a la Compañía Lancasteriana de México y en el que se estableció que la educación es gratuita y obligatoria, además de que señala el deber de los padres de mandar a las escuelas a todos los niños de siete a quince años.

Asimismo, llama la atención que en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional de la

---

[3] Raúl Padilla López comenta sobre el llamado principio de la estatización de la enseñanza, y señala que "…de dos maneras se estatiza la educación por la Constitución de 1812: primero, al facultar a las Cortes para arreglar cuanto pertenezca el importante objeto de la instrucción pública (art. 370)…La segunda…se hace por medio de la encomienda al Poder Ejecutivo, a través de una Dirección General, la inspección de la enseñanza pública (art. 369). Asimismo, cita pasajes del Discurso Preliminar: "…es preciso…que no quede confiada la dirección de la enseñanza pública a manos mercenarias, a genios imbuidos de ideas falsas o principios equivocados…de esta sencilla indicación se deduce la necesidad de formar una inspección suprema de instrucción pública, que con el nombre de dirección general de estudios, pueda promover el cultivo de las ciencias…de los conocimientos humanos en toda su extensión.

Padilla López, Raúl. *"El Tema De La Educación Estatal En El Constitucionalismo Mexicano"*, Separata de la Revista Jurídica Jalisciense, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, Año 2, Número 3, Mayo-Agosto, MCMXCII, 1992, páginas 15 y 16.

República Mexicana, se establece la necesidad de fomentar la enseñanza pública y crear fondos para establecimientos de instrucción pública.[4]

Durante la vigencia de la Constitución de 1857, y hasta 1910, año de inicio de la revolución mexicana, existieron varios ordenamientos que no sólo buscaban regular la educación, sino que enfatizaban en la necesidad de que el Estado atendiera la enseñanza. Destacan los siguientes ordenamientos: el decreto de 15 de abril de 1861; la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, de 2 de diciembre de 1867 y la Ley Sobre Instrucción Primaria en el Distrito Federal de 25 de mayo de 1888, en las que se establecieron los principios de una educación obligatoria, gratuita y laica, mismas características que se conservan hasta nuestro días, así como la creación de la Universidad Nacional de México.

Finalmente, el artículo tercero constitucional y sus posteriores reformas, plasman la obligación estatal con respecto a la educación.

Además de todos los antecedentes educativos que hasta aquí se han mencionado, cabe subrayar por su importancia, las autorizadas opiniones que algunas destacadas personalidades han expuesto a través de los tiempos.

Ramos Arizpe expresó en su momento:

> "La educación pública es uno de los primeros deberes de todo gobierno ilustrado, y sólo los déspotas y tiranos sostienen la ignorancia de los pueblos para más fácilmente abusar de sus derechos"

José María Luis Mora decía:

> "Nada es más importante para el Estado que la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales".

Por su parte, Valentín Gómez Farías mencionaba que:

> "La instrucción del niño era la base de la ciudadanía y la moral social".

---

[4] Las fracciones IV y VII, del artículo 134 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana establecieron lo siguiente:

"Art. 134. Son facultades de las Asambleas departamentales:

...

IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad ó beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

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

XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967; "*El Artículo 3º de la Constitución de 1917*", Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones, Antecedentes y Evolución de los Artículos 1º a 15 Constitucionales, Tomo III, Pág. 92.

En los debates de 1917, C. Cravioto expuso:

> "El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación; debe, pues fomentar el desarrollo de la cultura pública [...] Debe suplir la deficiencia de la iniciativa privada abriendo el número de establecimientos de enseñanza suficientes para satisfacer la difusión de la cultura…"

Don Joaquín Baranda señalaba:

> "Que enseñe todo el que quiera, pero que enseñe el Estado y que enseñe bien, tanto para abrir de par en par la puerta de la ciencia a todas las inteligencias, como para abrir todos los corazones a los más elevados sentimientos"

Justo Sierra expresaba lo siguiente:

> "El derecho del Estado a imponer la instrucción va aparejado con el deber de facilitarla en condiciones de absoluta justicia, y por eso, la instrucción obligatoria, deber del padre, corresponde la Escuela Pública, gratuita y laica, deber del Estado."

José Vasconcelos manifestó:

> "Independientemente de que el Estado esté o no capacitado para educar, debe reconocerse la realidad de que sólo el Estado dispone o podría disponer de los fondos necesarios para un esfuerzo educativo de importancia."

Todo lo comentado con anterioridad, forma parte del proceso histórico que explica la necesidad de que el Estado interviniera en la educación, por lo que el país debía contar con un sistema educativo público, en base a la trascendencia que la educación significa para el progreso y desarrollo de los individuos y la sociedad en general, así como las posibilidades que representa de fomentar nuestra identidad y unión nacional.

Ya en este siglo, el compromiso estatal con la educación estuvo plasmado en las fracciones VI y VII del artículo tercero constitucional, que en su texto inicial decían:

> VI. La educación primaria será obligatoria.
>
> VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

Por otra parte, es necesario dejar en claro que en principio, se trata de una obligación en materia educativa tanto del Estado como de los gobernados. En efecto, la anterior fracción VI del artículo tercero constitucional, disponía que la educación primaria es obligatoria, "…o sea que todo habitante del país está obligado a recibirla, lo que en su sentido explícito propiamente no es una garantía, ni protege un derecho humano, puesto que claramente es una obligación y no un derecho; pero cabe entender que tal obligación implícitamente comprende por un lado a los habitantes del país, que deben recibir la educación primaria y por otro lado, al Estado, que debe impartirla, a fin de que todos los habitantes del país, sin ninguna distinción, puedan cumplir con la obligación que el precepto les impone, naturalmente sin perjuicio de que

a la impartición de dicha educación primaria concurran […] las escuelas particulares...".[5]

En este sentido, el insigne José María Lozano escribía "…que entre las facultades del hombre, está en primer término su inteligencia, cuyo desarrollo debe y tiene derecho de procurar; de manera que su enseñanza ó aprendizage (sic) importa á la vez una obligación y un derecho. Bajo el primer aspecto, el Estado, es decir la ley puede imponer como obligatoria cierta enseñanza; bajo el segundo aspecto, el hombre es libre para cultivar su inteligencia...".[6]

Lozano justificaba la enseñanza obligatoria de la siguiente manera:

"…el uso de la palabra es una condición indispensable de la vida social, el hombre no sólo debe aprender á emitir y entender la palabra hablada, sino á emitir y entender la palabra escrita, natural y necesario complemento de aquella…el que llega á ser padre no tiene derecho de conservar á sus hijos en la ignorancia más absoluta, privándolos de la enseñanza tan elementalmente primaria que acabamos de describir…los padres tienen el deber, impuesto por la naturaleza misma, de ayudar á ésta en la obra de su desarrollo progresivo. Igualmente seria absurdo establecer que el niño tiene derecho á conservarse en la ignorancia...".[7]

En base a lo anterior, Lozano refiriéndose a la Constitución de 1857, concluía que "…el Estado puede imponer como obligatoria cierta enseñanza elemental […] sin que esta obligación pueda tenerse como una infracción de la garantía constitucional que declara que la enseñanza es libre […] somos de sentir que en esta materia la ley debe declarar obligatoria la enseñanza primaria […] pero es correlativo á este precepto obligatorio, el deber de la autoridad pública de facilitarla á las personas que por sus circunstancias no pueden proporcionarla á sus hijos y este deber se llena multiplicando las escuelas primarias, costeadas por los fondos públicos, proveyéndolas de los elementos necesarios y aun facilitando á los niños muy pobres, los alimentos que sus familias no pueden darles...".[8]

Las anteriores consideraciones se corroboran con lo que la fracción I, del artículo 31constitucional establece:

---

[5] Bazdresch, Luis. *"Garantías Constitucionales"*, 3ª edición, Ed. Trillas, México, 1986, pág. 109.

[6] Lozano, José María. *"Estudio Del Derecho Constitucional Patrio"*, 4ª edición, Ed. Porrúa, México, 1987, páginas 136 y 137.

[7] Ibidem, páginas 138 y 139.

[8] Ibidem, páginas 138; A este respecto, Ramón Ignacio Cabrera menciona que "…tal explicación resulta válida en el contexto social de Lozano — al momento de escribir su obra en 1876 —donde la circunstancia social de la época permitía al hombre y a la sociedad subsistir con el mínimo general de conocimientos adquiridos en la primaria. No obstante, se puede presumir que, si Lozano viviera en nuestra época avalaría la extensión de la obligatoriedad hasta la educación secundaria, adecuando sus argumentos a la realidad que vive México en los umbrales del tercer milenio en que, tanto individuos como sociedad, requieren de un nivel superior de preparación que les ayude a hacer frente a la competencia mundial que se presenta…"
Cabrera León Ramón Ignacio. *"Análisis Jurídico De Algunas Reformas, Publicadas El 5 De Marzo De 1993, al Artículo 3º Constitucional"***.** Op. Cit, pág. 70.

> "Art. 31. Son obligaciones de los mexicanos:
>
> I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley."

Consideramos que el contenido de la fracción anterior se explica también, en razón de que la Ley Fundamental en múltiples casos impone al gobernado, en forma correlativa a las garantías individuales, determinadas obligaciones en favor del Estado o la sociedad. Este es "…el concepto de obligación individual pública, que puede definirse como un conjunto de prestaciones positivas o negativas impuestas al gobernado en favor del Estado...".[9]

3. El derecho a la educación.

El derecho a la educación, hasta antes de la reforma constitucional del artículo tercero del año de 1993, no estuvo expresamente plasmado en nuestra Carta Magna.

Algunos autores consideraron en su momento que el artículo tercero de la Constitución, no comprendía ningún derecho subjetivo público, esto es, no incluía garantías individuales que el gobernado podía oponer al Estado con el fin de recibir educación, por lo que no debía de estar inserto dentro del capítulo relativo "De las Garantías Individuales".[10]

Ciertamente, el artículo que se comenta, rompe con el orden temático del texto constitucional, pues se enuncia en el mismo, desde obligaciones de los mexicanos y del Estado, facultades del Congreso y del Ejecutivo Federal, hasta figuras jurídicas como la autonomía de las universidades.

Sin embargo, otros autores no coinciden con esta interpretación positivista del artículo tercero constitucional.[11] y aceptan tácitamente que aún y cuando no estaba expresamente plasmado en nuestra carta magna, ésta sí contenía el derecho a la educación.[12]

---

[9] Burgoa, Ignacio. *"Las Garantías Individuales"***,** 21ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. 186.

[10] Burgoa menciona que "…no obstante estar comprendido dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales", propiamente no contiene ningún derecho subjetivo público…en realidad, el artículo 3 constitucional debe estar incluido en la Ley Suprema a título de prevención general, como acontece, verbigracia, con el artículo 130; y si actualmente

[11] La teoría positivista o legalista, en contraposición a la naturalista, señala "…que los derechos humanos, aunque se consideren justificados en teoría, nada valen y nada significan, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección…". BAZDRESCH, Luis. *"Las Garantías Constitucionales"***,** Op. Cit, pág. 15.

[12] Luis Bazdresch enuncia al derecho a la educación, como garantía de enseñanza o educación; y continua nombrándola como garantía de orden persona y social. Ibídem, pág. 104.

Por otra parte, el derecho a la educación se incluyó explícitamente en varios de los instrumentos internacionales firmados y ratificados por nuestro país, en los que sin lugar a dudas, se reconoce que la educación forma parte del catálogo de los derechos y libertades fundamentales reconocidos universalmente. Estos convenios, en términos del artículo 133 constitucional, son la Ley Suprema de la Unión.

Del contenido normativo de estos instrumentos, en relación al derecho a la educación, podemos citar los siguientes:

A) Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948.[13]

> "1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."
>
> "2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz."
>
> "3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

B) Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966.[14]

C) Artículo 47 de La Carta de la Organización de los Estados Americanos ratificada el 23 de noviembre de 1948.[15]

> "Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:
>
> a) La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita;
>
> b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de

[13] Firmado por México en el año de 1949.

[14] Ratificado por México el 23 de marzo de 1981, el cual entró en vigor el 23 de junio del mismo año.

[15] Adoptada por México en el año de 1948 y vigente en el país a partir del 13 de diciembre de 1951, reformada por el "Protocolo de Buenos Aires", ratificado por México el 22 de abril de 1970.

manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y

c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes."

D) Artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 23 de noviembre de 1948.[16]

> "Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principio de libertad, moralidad y solidaridad humana.
>
> Asimismo tiene el derecho de que, mediante esta educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.
>
> El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.
>
> Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

e) Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos vigente a partir del 24 de marzo de 1981.[17]

> "Desarrollo Progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados."

f) Artículos 1, 2, 4 y 5 de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Por su extensión, transcribimos sólo las disposiciones que consideramos más importantes para este trabajo y son:

> "Art. 1º. A los efectos de la presente Convención, se entiende por 'discriminación' toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza y, en especial:

[16] Ratificada por México el 23 de noviembre de 1948 y en vigencia desde el 27 de febrero de 1970.

[17] Vigente en nuestro país a partir del 24 de marzo de 1981.

a) excluir a una persona o a un grupo del acceso a los diversos grados y tipos de enseñanza.

b) Limitar a un nivel inferior la educación de una persona o de un grupo.

c) A reserva de lo previsto en el artículo 2º de la presente Convención, instituir o mantener sistemas o establecimientos de enseñanza separados para personas o grupos; o

d) Colocar a una persona o a un grupo en una situación incompatible con la dignidad humana.

2. A los efectos de la presente Convención, la palabra 'enseñanza' se refiere a la enseñanza en sus diversos tipos y grados y comprende el acceso a la enseñanza, el nivel y la calidad de ésta y las condiciones en que se da."

"Art. 2º En el caso de que el Estado las admita, las situaciones siguientes no serán consideradas como constitutivas de discriminación en el sentido del artículo 1º de la presente Convención:

c) La creación o el mantenimiento de establecimientos de enseñanza privados, siempre que la finalidad de esos establecimientos no sea la de lograr la exclusión de cualquier grupo, sino la de añadir nuevas posibilidad de enseñanza a las que proporciona el poder público, y siempre que funcionen de conformidad con esa finalidad, y que la enseñanza dada corresponda a las normas que hayan podido prescribir o aprobar las autoridades competentes, particularmente para la enseñanza del mismo grado."

"Art. 4º Los Estados Partes en la presente Convención se comprometen, además, a formular, desarrollar y aplicar una política nacional encaminada a promover, por métodos adecuados a las circunstancias y las prácticas nacionales, la igualdad de posibilidades y de trato en la esfera de la enseñanza y en especial a:

a) Hacer obligatoria y gratuita la enseñanza primaria, generalizar y hacer accesible a todos la enseñanza secundaria en sus diversas formas; hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior, velar por el cumplimiento por todos de la obligación escolar prescrita por la ley.

b) Mantener en todos los establecimientos públicos del mismo grado una enseñanza del mismo nivel y condiciones equivalentes en cuanto se refiere a la calidad de la enseñanza proporcionada…"

"Art. 5º 1. Los Estados Partes en la presente Convención convienen:

a) En que la educación debe tender al pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y a reforzar el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y que debe fomentar la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales o religiosos, y el desarrollo de las actividades humanas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

De conformidad con el orden jurídico interno, y en lo referente al derecho a la educación, tenemos que el artículo tercero constitucional vigente, y la Ley General de Educación establecen lo siguiente:

Las disposiciones del artículo tercero de nuestra Carta Magna que consideramos más importantes para este trabajo son:

- Todo individuo tiene el derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados y municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

- La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

- El criterio que orientará a la educación será democrático, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

- Será nacional, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia y al acrecentamiento de nuestra cultura.

- Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto, por los elementos que aporte a fin de robustecer en, el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.

- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita. (Fracción IV)

- Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. (Fracción V)

- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades en los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares.

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

En la Ley General de Educación, destacan las siguientes disposiciones:

- 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. (Art. 2)

- La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante

para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social. (Art. 2)

- El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria. (Art. 3)

- Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria. (Art. 4)

- Es obligación de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria. (Art. 4)

- La educación que el Estado imparta será gratuita. (Art. 6)

- Además de impartir la educación preescolar, 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. (Art. 9)

- La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público. (Art. 10)

- Constituyen el sistema educativo nacional, entre otros, las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados y las instituciones de los particulares con autorización de validez oficial. (Art. 10)

- Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos. (Art. 32)

Los anteriores contenidos normativos considerados en los instrumentos internacionales y en las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico, que establecen las bases del sistema educativo, definen varios aspectos de la enseñanza. En primer lugar, confirma los principios universales de generalidad y gratuidad, así como la obligación que el Estado tiene con respecto a la educación.

Asimismo, señalan los propósitos y valores básicos que la educación debe fomentar como son, entre otros, "…el respeto a la dignidad y la libertad humanas, la no discriminación por razones de raza, religión o situación socioeconómica, la igualdad de todas las personas, así como la tolerancia, la fraternidad y la solidaridad, del interés general de la sociedad y la búsqueda de elementos indispensables para la convivencia armoniosa entre las personas, los grupos y las naciones, sobre la base del desarrollo social equitativo...".[18]

[18] Madrazo, Jorge. *"Consideraciones sobre el Derecho a la Educación y la Educación Superior en México, desde la Perspectiva de los Derechos Humanos", En Temas Y Tópicos De Derechos Humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995, pág. 68.

También la Constitución y la Ley General de Educación incluyen conceptos como la búsqueda de la comprensión de nuestros problemas, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; la defensa de nuestra libertad política y económica; el fomento y fortalecimiento de nuestra cultura, nacionalidad y soberanía, así como el amor a la patria.

Finalmente, tanto los convenios internacionales, como nuestro ordenamiento jurídico interno, coinciden en la existencia plena y universal del derecho a la educación. En nuestro país, todo individuo tiene este derecho público subjetivo, de contenido cierto y determinado, oponible al Estado.

Además, es posible determinar la existencia de otros derechos ligados al de educación, y que son inherentes al mismo, destacando los siguientes:

- El derecho de acceso a la educación en igualdad de oportunidades.

- El derecho a concluir, por lo menos, la educación primaria y secundaria, siempre que se satisfagan los requisitos que determinen las disposiciones generales aplicables.

- El derecho a recibir una educación gratuita en los establecimientos a cargo del Estado.

- El derecho a recibir una educación de calidad.

- El derecho a permanecer en la instituciones educativas, siempre y cuando se cumpla con los requisitos administrativos y académicos establecidos.

- El derecho a recibir la igualdad de trato en todo lo concerniente a la esfera de la enseñanza.

- El derecho a recibir becas, ayudas alimenticias y apoyos económicos con motivo de medidas compensatorias y de equidad en la educación.

- El derecho de los padres y tutores legales a escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescribe o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

- El derecho de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, en cualquier nivel educativo, a condición de que se respeten los principios que las disposiciones estatales señalen y siempre que la educación dada en esas

instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

4. La gratuidad de la educación que imparte el Estado.

El principio de la gratuidad de la educación que imparte el Estado se encuentra plasmado en la actual fracción IV, del artículo tercero constitucional que dice:

> "IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita."

En cumplimiento de este mandato constitucional, el Estado no sólo debe permitir el fácil y libre acceso de todos los individuos al sistema público de enseñanza, sino que debe garantizar su gratuidad, destinando los fondos suficientes para impartir una educación de calidad.

Por consiguiente, las autoridades educativas no pueden exigir de las personas que reciben educación o sus familiares, ningún tipo de cobro o contraprestación por los servicios educativos que se impartan en las instituciones oficiales.

El maestro Margain Manatou expresa "…que la idea del constituyente es de que no se establezca un precio a la educación oficial, por raquítico que este sea ya que ese precio podría desalentar a los padres de familia de escasos recursos a inscribir a sus hijos en las escuelas oficiales. En efecto, si el Estado exigiere aunque fuese un precio de $5.00 mensuales de colegiatura, muchos padres de familia retirarían a sus hijos de las escuelas ante la imposibilidad de poder pagar dicha cuota.[19]

De acuerdo con este principio constitucional, está prohibido establecer impuestos, derechos o cualquier tipo de contribución, cuyo objeto sea el que los educandos cubran el costo de la educación que reciben, pues de lo contrario, se estaría violando esta garantía protegida por nuestra constitución.

Lo anterior es así, puesto que "… la gratuidad en un servicio consiste precisamente en que no se exija al usuario retribución o contraprestación alguna, y por ello no sólo serían inconstitucionales los impuestos o los derechos que se establecieran a cargo de los usuarios del servicio de educación, sino también lo sería todo lo que directa o indirectamente implicara para aquellos la obligación de efectuar pagos de colegiaturas, de aportaciones para la reconstrucción o mantenimiento de una escuela, para la formación de su biblioteca, para la utilización del laboratorio...".[20]

Existe pues la prohibición de establecer contribuciones en este sentido, en base a que "… la inmensa mayoría de los mexicanos son pobres… lo que

[19] Margáin Manautou, Emilio. *"La Constitución y Algunos Aspectos del Derecho Tributario Mexicano"*, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1967, pág. 14.

[20] Hoyo, Roberto. *"El Artículo Tercero Constitucional en Relación con los Problemas de la Tributación"*, Revista Investigación Fiscal, Núm. 58, SHCP, octubre, 1970, pág. 18.

significa que jamás podrán tener acceso a sistema alguno de educación si es que el Estado no les garantiza la gratuidad de este servicio público...".[21]

Por otra parte, es oportuno comentar sobre "las ayudas" que los educandos o padres de familia entregan a los establecimientos oficiales, las cuales no violan la garantía constitucional en comento, siempre y cuando éstas sean de carácter voluntario, y así lo expresa la Ley General de Educación en su artículo sexto que dice:

> "Art. 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."

5. El problema de la gratuidad de la educación en el nivel superior.

Existe consenso entre los especialistas del tema, en cuanto a considerar que el Estado, en cumplimiento al mandato constitucional, debe impartir gratuitamente la educación en los niveles educativos básicos, tal y como lo señalamos en el punto anterior.

El problema se presenta en cuanto a los niveles de la enseñanza superior, ya que no todos coinciden en relación al alcance que tiene la obligación estatal de impartir educación gratuita.

El caso no es de fácil de solución, puesto que autores autorizados han manifestado en sus obras opiniones contrarias al respecto. Por un lado, tenemos que Burgoa entiende "…que en cuanto a la educación primaria, el precepto constitucional […] declara su obligatoriedad, de lo que se desprende que toda persona debe cursar los estudios inherentes a dicha educación; por otra parte, el servicio educacional que desempeña el Estado, es decir, el que concierne a la educación primaria, secundaria, normal y a la de los tipos que menciona la legislación reglamentaria, sobre dicha materia, debe ser gratuito […] el artículo 3 constitucional sólo se refiere a la educación que imparte el Estado al través de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, sin aludir a la enseñanza universitaria que en nuestro país se desarrolla por instituciones autónomas que jurídicamente asumen la forma de organismos públicos descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México...".[22]

Por su parte, Bazdresch menciona "…que la fracción VII, (ahora IV) del artículo 3º constitucional previene que la educación que imparta el Estado será gratuita, sin distinguir por razón de la calidad, es decir, comprende la de todos los tipos y grados, inclusive los profesionales, y también los de altos estudios; en la práctica no se observa estrictamente dicho precepto, por causas que estaría

[21] Padilla López, Raúl. *"El Tema de la Educación Estatal en el Constitucionalismo Mexicano"*, Op. Cit, pág. 51.

[22] Burgoa, Ignacio; Op. Cit, pág. 444.

fuera de lugar examinar aquí, pero debemos ponderar la benéfica y laudable intención del legislador constitucional que da carácter gratuito a toda la educación oficial, pues con ello la pone al alcance de todas las clases sociales, sin distinción, así facilita el cumplimiento de la obligación de recibir la educación primaria, a que se refiere el párrafo inmediato anterior, y al mismo tiempo contribuye grandemente a impartir los demás grados de la enseñanza, que por su elevado costo no podrían pretender los individuos de nuestras clases asalariadas y campesinas...".[23]

Como podrá observarse, los ilustres autores difieren substancialmente en sus opiniones. La disyuntiva de pagar o no cuotas en las universidades públicas, ha sido siempre una cuestión compleja y sensible para la sociedad en su conjunto.

6. La corriente del pensamiento que señala que la gratuidad de la educación no alcanza al nivel superior.

En favor de que las Instituciones Públicas de Educación Superior cobren cuotas por los servicios educativos que prestan, se ha argumentado lo siguiente:

- Las universidades públicas son organismos públicos descentralizados, que están dotados de personalidad jurídica propia, por lo que éstas son entes diferentes al Estado.[24]

- Acorde con lo anterior, el artículo tercero constitucional señala expresamente que las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo se normarán por al apartado A del artículo 123 de la Constitución, a diferencia de los trabajadores de la Administración Pública, cuyas relaciones laborales se rigen por el Apartado B del mismo artículo constitucional.

- La existencia de normas universitarias que regulan el cobro por los servicios educativos que se prestan, acreditan que ha existido en forma ininterrumpida la facultad de cobrar cuotas o colegiaturas en las universidades públicas.[25]

---

[23] Bazdresch, Luis; Op. Cit, pág. 109.

[24] Sergio García Ramírez sostiene que "…si bien el texto constitucional precisa que toda la educación que imparte el Estado será gratuita, la condición legal de la UNAM es la de una corporación pública, organismo descentralizado dotado de plena capacidad jurídica. Por tanto, la UNAM no es el Estado, y así quedó establecido en 1945, fecha de la que data su actual ley orgánica…su propia característica de autónoma, es decir, de la facultad de administración patrimonial en los términos de las normas vigentes y de su interpretación rigurosa y más generalizada, conduce a afirmar la competencia de la UNAM para fijar cuotas por el servicio educativo que presta." Citado por Morales, Liliana. *"Pagar o no Pagar, el Debate en la UNAM"*, Revista Universidad Futura, Vol. 4, núm. 10, verano 1992, pág. 6.

[25] Miguel Ángel Granados Chapa considera que "…si bien el artículo tercero constitucional establece la gratuidad de la educación impartida por el Estado, la legislación universitaria señala la posibilidad de cobrar cuotas significativas y tal medida fue consentida y es consentida actualmente por los universitarios, otra cosa es que las colegiaturas sean tan bajas que

-

- La justicia federal ha negado el carácter de autoridad responsable para efectos de amparo, diciendo que no puede sostenerse que la Universidad sea un órgano del Estado, primer elemento constitutivo del concepto de autoridad.

Cabe mencionar, que este ha sido el criterio seguido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se encuentra sustentado en la Tesis Ejecutoria siguiente:

"AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO TIENE TAL CARACTER LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS. La autoridad para los efectos del juicio de amparo debe ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario; o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispongan de la fuerza pública y estén en posibilidad, por ende, de ejercer actos públicos, es decir, en ejercicio del poder de imperio. No todos los órganos del Estado tienen tal carácter de autoridad, sólo aquellos que están investidos con facultades de decisión y ejecución y con poder de imperio en el ejercicio de tales facultades, cuyo desempeño afecte situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dentro del régimen estatal. Ahora bien, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, que es un organismo descentralizado encargado de impartir la enseñanza superior, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía en su régimen jurídico, económico y administrativo, según lo previsto por el artículo 1º de su Ley Orgánica, **no puede considerarse como autoridad para los efectos del juicio de amparo en tanto que no es un órgano del Estado depositario del poder público ni realiza actos en ejercicio del poder de imperio."**[26] **(**Las negrillas son nuestras).

Amparo en revisión 5982/90. María Elvira Avilés Arenas. 13 de enero de 1992. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

En este sentido también se pronuncia el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis siguiente:

AUTORIDADES PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, NO LO SON EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL NI LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS. Tomando en consideración que el Partido Revolucionario Institucional, no es más que una organización política, que tiene como finalidades conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a través de los procesos electorales a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros; y que la Universidad Autónoma de Chiapas, se define como una institución pública descentralizada del Gobierno Estatal, encargada de crear, fomentar y proyectar la educación superior en el estado; de la propia naturaleza de sus funciones de esta instituciones, se advierte que no tienen fuerza pública, y por tanto, no pueden ser consideradas como autoridades para los efectos del juicio de amparo, en términos del artículo 11, de la Ley de Amparo.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGESIMO CIRCUITO

---

resulten prácticamente inexistentes, pero lo cierto es que el principio de erogar una cantidad por la educación se ha observado y practicado en la Universidad Nacional…"
Morales, Liliana. Op. Cit, pág, 7.

[26] Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Octava Época, Tomo: IX-Febrero, Tesis; 3ª VIII/92, Pág. 31.

Amparo en revisión 153/95. Cruz Alfredo Salinas Barcelot. 8 de junio de 1995.Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretario: Enrique Robles Solís.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo: II, Agosto de 1995, Tesis: IV. 3º J/3, Pág. 385.

- Las universidades públicas tienen de conformidad con la fracción VII del artículo tercero constitucional, la facultad de gobernarse a sí mismas, pudiendo establecer, además de sus planes y programas, la administración de su patrimonio, por lo tanto, la fracción VII es una hipótesis que resulta ajena a la contenida en la fracción IV del mismo artículo de la Carta Magna, que es la única que menciona la gratuidad de los servicios educativos que presta el Estado.

El anterior argumento podemos encontrarlo en el criterio sustentado en la Tesis de la Suprema Corte de la Nación que textualmente dice:

"UNIVERSIDADES AUTONOMAS. NO EXISTE NORMA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLEZCA EL DERECHO DE INSCRIBIRSE A ELLAS SIN PAGO ALGUNO. Para que proceda el juicio de amparo es indispensable la demostración de que se tiene interés jurídico, por lo que no puede entenderse cualquier interés de una persona o de un grupo, sino sólo aquel que se encuentra legítimamente protegido, o sea que está salvaguardado por una norma jurídica; conforme a estas ideas, si se impugna una ley de inconstitucional, debe existir como presupuesto previo para que el juicio proceda, que el derecho que se estima vulnerado por esa ley se encuentre salvaguardado por la propia Constitución. Ahora bien, si se reclama la Ley Orgánica de una universidad autónoma, en cuanto en algunos de sus preceptos se establecen cuotas de inscripción y colegiaturas, para que una persona pueda ingresar a ella y seguir los cursos correspondientes, sería indispensable que en el propio texto fundamental se garantizará el derecho de todo gobernado a realizar en forma gratuita estudios universitarios, lo que no ocurre en nuestro sistema jurídico, pues en ninguno de los preceptos constitucionales se establece esa prerrogativa. El artículo 3 que regula el sistema educativo nacional, en el texto anterior al vigente, coincidente en esencia al actual, prevenía en su fracción VII (actualmente IV), que toda la educación que imparta el Estado será gratuita, hipótesis diversa a la contemplada en la entonces fracción VIII (actualmente VII), que señalaba las bases de la educación en las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, respecto de las cuales determina, entre otras reglas, "que tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, establecerán sus planes y programas y administrarán su patrimonio", con lo que se advierte que resultan ajenas a la hipótesis de la fracción anterior, que se circunscribe a los establecimientos educativos que de modo directo maneja el Estado a través de la dependencia gubernamental que tiene esa función dentro de sus atribuciones. Por consiguiente, carecen de interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de una ley como la que se alude, las personas que se consideran afectadas porque estiman tener la prerrogativa constitucional de no debérseles cobrar ninguna cuota por las universidades autónomas.[27]

De conformidad con las ideas de esta corriente de pensamiento, el problema central no debe enfocarse en si los estudiantes deben o no pagar cuotas por

[27] Semanario Judicial de la Federación, Tercera Sala, Octava Época, Tomo: XIII- Junio, Tesis: 3ª XXXI/94, Pág. 248.

los servicios educativos que reciben, pues las universidades públicas están legalmente facultades para establecerlas, sino en fijar su cuantía.[28]

7. Las opiniones que mencionan la imposibilidad de cobrar cuotas en la educación superior.

Por otra parte, una amplia corriente argumenta que la gratuidad se extiende a la educación superior, ya que está se encuentra establecida constitucionalmente. De entre estas opiniones destacan las siguientes:

- El artículo tercero constitucional, en su fracción VIII, establece que las universidades tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, y realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura "de acuerdo con los principios de este artículo". Así, uno de los principios fundamentales del artículo tercero, es la gratuidad de la enseñanza, por lo que se asegura el derecho de la población a recibir una educación superior.[29]

- Las universidades públicas son organismos descentralizados que pertenecen a la esfera del Estado, por lo que su financiamiento no es un subsidio sino una transferencia de fondos que provienen de la recaudación fiscal.[30]

Como se ha podido apreciar, todo lo que anteriormente se ha mencionado, nos señala que se trata de un asunto delicado y sensible para el medio universitario y la sociedad en general. Esto es así, porque todo lo referente a la obligación del Estado y al derecho de los ciudadanos a la educación superior, involucran, por una parte, valores que resultan de gran importancia para el desarrollo de nuestro país, como la igualdad de oportunidades, la justicia social, la distribución de la riqueza etc., y por la otra, problemas prácticos para el financiamiento de este nivel educativo.

8. El alcance de las garantías constitucionales en materia educativa.

En los puntos anteriores se plasmó la naturaleza jurídica del derecho a la educación, así como también se señalaron las opiniones que vierten las dos corrientes del pensamiento en relación a la gratuidad de la educación superior.

---

[28] El dilema de establecer cuotas reales o no en las universidades públicas, viene a crear por si sólo un nuevo debate entre ambas corrientes de pensamiento. Los que propugnan por que así sea, argumentan que éstas se deben cobrar de conformidad con la capacidad económica de los estudiantes. A este respecto se pronuncia Sergio García Ramírez: "… La cuantía de las cuotas debe establecerse en forma equitativa, requiriendo mas de los que más pueden, menos de los que menos pueden y de los que nada pueden, nada…", citado por Morales, Liliana. Op. Cit, pág, 10.

[29] Así lo señalan Luis E. Gómez e Imanol Ordorika, citados por Morales, Patricia Ibidem, pág. 7.

[30] Idem.

Corresponde en este momento analizar el alcance y los límites de éste, en relación con todos los niveles educativos.

Es importante señalar que a través del tiempo ha existido un extenso debate acerca de si la obligación del Estado, la gratuidad de la educación, y ahora, el derecho a la educación, comprenden y abarcan también a la enseñanza media superior y superior. Como ya se mencionó, han existido en lo general, dos posturas: una corriente de pensamiento que limita los alcances a la educación primaria – y ahora a la secundaria – y otra que argumenta la extensión a los niveles educativos superiores.

Con la reforma constitucional del artículo tercero de 1993, algunos estiman que el debate ha llegado a su fin. En la misma, además de incluir en forma expresa el derecho a la educación en el primer párrafo del artículo tercero de nuestra Carta Magna y aumentar la educación obligatoria a la secundaria; la reforma traslada la fracción VII a la IV, y añade un nuevo precepto como fracción V, para quedar tal y como se indica a continuación:

> "Art. 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y Municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.
>
> ...
>
> IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
>
> V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura."

De conformidad con la anterior reforma constitucional, se ha interpretado que el alcance del derecho a la educación se limita sólo a los niveles básicos educativos, por lo que el Estado debe proveer la educación preescolar, primaria y secundaria, satisfaciendo plenamente la demanda en esta materia.[31]

[31] En este sentido se ha expresado Jorge Madrazo, tomando en consideración el análisis que hace a partir del contenido normativo del derecho según el orden jurídico interno y los textos de los convenios internacionales señalados en el punto pasado de este trabajo, realiza las siguientes conclusiones: a) "…En el nivel básico, el derecho a la educación es un derecho subjetivo de contenido cierto, determinado y oponible inmediatamente al Estado: la provisión de la educación preescolar, primaria y secundaria debe satisfacer plenamente la demanda en esta materia…". b) "…La educación superior no tiene carácter obligatorio conforme a nuestro texto constitucional y a los respectivos instrumentos internacionales. Por tanto no existe un derecho público subjetivo que pueda oponerse al Estado para que le otorgue ingreso a la educación superior a todo interesado, sino que el ingreso está sujeto a las capacidades y a los méritos personales, como a la disponibilidad de los recursos públicos. En este nivel de enseñanza, la participación del Estado se dirigirá principalmente a promover su generalización en todas sus modalidades…". c) "…En el caso de la educación media superior y superior, se hace patente la distinción entre el derecho a la educación superior y el derecho de acceso a esos niveles educativos: el derecho a la educación se limita en función de los méritos respectivos de los

La interpretación se basa en que el texto constitucional y los instrumentos internacionales, establecen que la educación superior no tiene carácter obligatorio. Ahora bien, aún y cuando la educación que imparta el Estado debe ser gratuita (fracción IV), éste sólo tiene la obligación de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria; puesto que la fracción V, dispone que su responsabilidad con respecto a los demás tipos de enseñanza, es la de "promover" y "atender" todas las modalidades educativas, incluyendo expresamente a la educación superior, y en forma tácita a la educación especial y para adultos.

En relación a la educación superior, se considera que la fracción V, del artículo tercero constitucional, en concordancia con los convenios internacionales, dispone que el Estado únicamente debe generalizar la educación, por lo que es responsabilidad de éste promover y atender los niveles de la educación superior; contrastando esta situación, con la obligatoriedad que se impone para la educación primaria y secundaria.

En congruencia con estas ideas, la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo tercero constitucional, dispone en sus artículos 3, 4, 6 y 9, lo siguiente:

> "Art. 3. El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria…"
>
> "Art. 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."
>
> "Art. 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.
>
> "Art. 9. Además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá - directamente,

---

aspirantes, aunque entonces se debe garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo. No debe confundirse el derecho a la educación con el derecho al ingreso a las instituciones de educación media y profesional…". d) "…En estos últimos niveles de enseñanza, los instrumentos internacionales señalan únicamente que el Estado debe generalizar el servicio educativo (sin descuidar la implantación progresiva de la enseñanza gratuita), a diferencia de la obligatoriedad dispuesta para el nivel básico. En México, la Constitución General de la República asigna la obligación del Estado de promover y atender los niveles de la educación superior necesarios para el desarrollo de la nación, lo que da un sentido más preciso al concepto de generalización educativo…". Madrazo, Jorge; (Op. Cit, Páginas 69, 70 y 80); Romualdo López menciona que "… con la modificación constitucional queda clara la no responsabilidad del Estado de financiarla. Ello deja abiertas las puertas para buscar nuevas alternativas de financiamiento, lo cual es pertinente, pero también la posibilidad no remota, de desatención del Estado de la educación superior…". López Zaráte, Romualdo; "*El Financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*", Colección: Biblioteca de la Educación Superior, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, 1996, pág. 37.

> 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."

De acuerdo con el planteamiento que se ha venido exponiendo, se entiende que "…como garantía individual plena que se puede oponer al Estado para exigirle que sin excepciones o condicionamientos preste el servicio educativo a todos y cada uno de los individuos que habitan el país, involucra solamente los niveles de preescolar, primaria y secundaria...".[32]

Por lo que toca al derecho a la educación superior, éste se considera como un derecho "progresivo", relacionado con el nivel de desarrollo económico del país, y se limita en función de los méritos de cada uno de los aspirantes y a la disponibilidad de los recursos públicos.[33]

El derecho a la educación tiene un carácter gradual y progresivo, en tanto que consta de varias etapas o niveles e implica determinadas limitaciones. La respuesta a la demanda educativa está condicionada por las necesidades y prioridades del desarrollo del país, así como por la distribución y aplicación de los recursos nacionales disponibles.

Siguiendo con este punto de vista, se dice que a pesar de que el derecho a la educación superior no es un derecho subjetivo público pleno, oponible al Estado, existen garantías conexas protegidas por el orden jurídico mexicano, cuyas consecuencias se derivan del derecho a la educación en todos los niveles y modalidades.[34]

Estas garantías conexas de las que estamos hablando y que se encuentran protegidas por el orden jurídico mexicano, son:

- La igualdad de oportunidades para acceder a la enseñanza superior.
- El derecho de los individuos a recibir información para conocer los criterios de selección para el ingreso a las instituciones educativas.
- El derecho a permanecer en las instituciones, siempre que se cumplan con las disposiciones y requisitos que la reglamentación establezca.

---

[32] Bolaños Guerra, Bernardo. Op. Cit, pág. 91.

[33] Bolaños Guerra señala que "…el derecho a la educación de tipo medio-superior y superior es un derecho "progresivo", relacionado con el nivel de desarrollo económico del país…", Ibidem.

[34] Cfr. "… Podemos afirmar que en los casos en que el derecho a la educación no es un derecho subjetivo público pleno oponible al Estado, existen garantías conexas protegidas por el orden jurídico mexicano…".Ibidem, pág. 92.

- El derecho a recibir una educación de calidad.
- El derecho a elegir con libertad la Institución de Educación Superior y los estudios que se deseen cursar.
- Los derechos políticos relacionados con la participación en la planeación del sistema educativo.

A continuación procederemos a desarrollar cada una de estos derechos:

A) LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA ACCEDER A LA ENSEÑANZA SUPERIOR.

Esta es la principal garantía que se deriva del derecho a la educación. La igualdad de oportunidades para ingresar a las Instituciones Públicas de Educación Superior debe darse en función a los méritos de cada uno de los aspirantes, de conformidad a los lugares disponibles en dichos niveles educativos y a la disponibilidad de los recursos públicos.

El principio establece que se debe garantizar la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso a la enseñanza superior, lo que significa realizar los procesos de selección de conformidad a criterios de equidad y justicia.

Por lo tanto, los principales criterios que se deben aplicar en la selección de los aspirantes a ingresar a las universidades, son la capacidad y los méritos académicos de cada uno de los estudiantes.

De lo anterior se desprende que dar un mayor tiempo de preparación; una doble oportunidad para pasar el examen de admisión o cualquier otro acto que signifique otorgar mayores posibilidades y ventajas a ciertos aspirantes que a otros, son a todas luces violatorios del principio de igualdad de oportunidades para acceder a la educación superior.

Cabe mencionar, que no deben aplicarse criterios que tiendan a discriminar o restringir el ingreso de cualquier persona por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, posición económica, nacimiento, origen nacional o social, que tenga por finalidad o efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza superior.[35]

[35] En el punto anterior se había citado las disposiciones de la Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza, Adoptada el 14 de diciembre de 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que en su artículo primero establece lo siguiente:

> "Art. 1º. A los efectos de la presente Convención, se entiende por 'discriminación' toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento, que tenga por finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza…"

Los anteriores conceptos vertidos hasta aquí, han sido recogidos por la Ley General de Educación, que en congruencia con los convenios internacionales, dispone en sus artículos 2 y 32 lo siguiente:

> "Art. 2. 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"
>
> "Art. 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo, **una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva igualdad en oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos.**"

De igual manera, "…el derecho a una educación igualitariamente accesible, respecto de las universidades públicas autónomas, se derivan del artículo 3º constitucional, fracción VII, que impone a esas instituciones la obligación de realizar sus fines académicos de acuerdo con el principio de igualdad consignado como contenido y práctica educativa en el propio precepto constitucional...".[36]

Es importante resaltar que este derecho no protege ni otorga seguridad de ingreso o aceptación de todos los aspirantes a la enseñanza superior, sino que sólo garantiza que los criterios de selección y calificación del concurso, serán justos y equitativos.

B) EL DERECHO DE LOS INDIVIDUOS A RECIBIR INFORMACIÓN PARA CONOCER LOS CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL INGRESO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS.

Las universidades tienen la facultad y la responsabilidad de determinar, diseñar y establecer los reglamentos e instructivos de inscripción, en los cuales se fijen los criterios de elección, así como la evaluación y aplicación de los concursos de selección.

Sin embargo, para cumplir con el derecho de igualdad de oportunidades de acceso a la enseñanza superior, las instituciones educativas deben hacer público estos reglamentos, de tal forma que los aspirantes estén en condiciones de conocer, de manera anticipada y clara, los requisitos de ingreso, la mecánica de los exámenes que se aplicaran en los concursos de selección, los temas sobre los que versará el mismo, etc.

Asimismo, no se debe ocultar información sobre el límite de cupo, el cumplimiento de requisitos y el dominio de ciertas destrezas y habilidades.

---

[36] En nuestro país, como en muchos otros, está estrictamente prohibido que se establezcan disposiciones discriminatorias que tengan como finalidad o por efecto destruir la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.

De esta manera, el derecho a la educación superior se relaciona con el derecho de información, de tal forma que los aspirantes, antes de presentar el examen de selección, deben conocer toda la información que facilite su acceso a la enseñanza superior en igualdad de oportunidades.

C) EL DERECHO A LA PERMANENCIA EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

Este principio se basa en que todo estudiante que cumpla con los requisitos administrativos y académicos establecidos por las universidades, tendrá garantizado su derecho a continuar sus estudios y eventualmente, titularse y recibir su constancia correspondiente por parte de la institución educativa en la cual cursó sus materias educativas.

Para gozar y disfrutar de este derecho, es importante señalar que todos los estudiantes inscritos en una institución educativa deben contar con igualdad de oportunidades en los exámenes y evaluaciones, tanto parciales como finales.

D) EL DERECHO A RECIBIR UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD.

El hecho de que los individuos en nuestro país reciban una educación de calidad, por parte del Estado, en forma directa, a través de sus organismos descentralizados, o bien, proporcionada por una institución privada de educación superior, tiene una significativa importancia en varios aspectos de la vida nacional.

Una educación de mala calidad en la enseñanza superior, compromete seriamente el presente y futuro del país. El hecho de que la enseñanza superior requiera siempre de recursos considerables, no es óbice para que no se de una educación de calidad, que no tiene por qué estar desligada del compromiso y la responsabilidad social.

El Estado y las instituciones universitarias deben esforzarse en proporcionar un servicio educativo equivalente entre instituciones equivalentes o semejantes, de tal manera que ningún aspirante se encuentre desde el inicio en notoria desventaja, por lo que resulta indispensable que en la medida de lo posible se haga un aprendizaje equiparable, por lo que intervienen factores como el salario de los maestros, el equipamiento de los salones de clases, laboratorios etc.

Además, el dar enseñanza de poca calidad en las Instituciones educativas perjudicaría el eventual arribo a los sectores productivos en igualdad de condiciones de quienes si hayan recibido una educación de calidad en el sector privado educativo.

E) EL DERECHO A ELEGIR CON LIBERTAD LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS ESTUDIOS QUE SE DESEEN CURSAR.

El destino profesional de cada individuo, es un principio que se relaciona estrechamente con la libertad de trabajo que protege el artículo 5º de nuestra

Carta Fundamental. Durante la mayor parte del presente siglo, el Estado respetó completamente este derecho de corte liberal.

Sin embargo, a raíz del extraordinario crecimiento que tuvieron las universidades públicas y de la gran concentración que se dio en la matrícula de ciertas ramas del conocimiento, se inició la discusión en torno a la necesidad de limitar el acceso de alumnos a ciertas Instituciones Públicas de Educación Superior y a ciertas carreras universitarias.

El dilema se ha centrado en dar acceso a todos los que quieran entrar o en limitar esta posibilidad, y que todos compitan por los pocos lugares disponibles.

En virtud de lo anterior, y como ya se había mencionado, el Estado mexicano ha seguido la política de promover otras instancias educativas, y limitar el acceso de alumnos a las universidades públicas que estén ya saturadas. Como ejemplo de lo anterior, está la implementación del Concurso de Ingreso a la Educación Media Superior en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.[37]

Por otra parte, algunos autores y funcionarios universitarios han establecido que las instituciones y el Estado tienen el derecho a establecer *numerus clausus en* algunas carreras, tanto por razones de crecimiento institucional como de regulación nacional.

Así, se afirma que una institución de educación superior no debería admitir más alumnos que aquellos que pueda formar adecuadamente, pues no se puede soslayar el hecho "…de que el crecimiento desmedido de la matrícula en las instituciones de educación superior ha traído consigo enormes dificultades […] el Estado debe realizar esfuerzos por terminar con el espejismo de que las formas privilegiadas de movilidad y capilaridad sociales en el país son las de ingresar a una específica universidad y cursar la opción educativa profesional, subestimando otras alternativas y otras instituciones...".[38]

Cabe entonces mencionar que, si bien debe existir una planeación educativa, ésta no debe ser autoritaria, pues si esto fuera así, el derecho que los individuos tiene de elegir con libertad la institución de educación superior y los estudios que se deseen cursar, quedaría en una mera competencia por los sitios que las autoridades educativas decidan abrir en cada rama del conocimiento. Por eso, la magnitud del crecimiento del sistema educativo no puede ser una decisión unilateral de las autoridades y debe atender a la participación social y que se expresa tanto en la elaboración de los planes y programas de desarrollo como en la demanda educativa.[39]

Hasta aquí se han revisado los argumentos de esta primera vertiente del pensamiento que limita los alcances de la obligación del Estado a la educación

[37] Este concurso se inició a partir del año de 1996.

[38] Madrazo, Jorge; Op. Cit, pág. 79.

[39] Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, pág. 97.

primaria y secundaria. Pasaremos ahora a señalar las consideraciones que su vez dan la otra corriente, en el sentido de que esta obligación estatal se extiende también a los niveles superiores.

En primer lugar, se debe mencionar que en la reforma del artículo tercero constitucional de 1993, como ya se expuso con anterioridad, las modificaciones consistieron – además de incluir en forma expresa el derecho a la educación – en aumentar la educación obligatoria a la secundaria; trasladar la fracción VII a la IV, y añadir un nuevo precepto como fracción V, para quedar tal y como se indica a continuación:

> "Art. 3. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - federación, estados, Distrito Federal y municipios - impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.
>
> IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.
>
> V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación superior - necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura."

Según algunas interpretaciones, la reforma eliminó la gratuidad de la educación media superior y superior, pues la fracción IV señala que toda la educación que el Estado imparta será gratuita, pero la V dice que el Estado, además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación superior.[40]

Se insiste en que ahora que se ha aclarado que la obligación estatal con respecto a la educación sólo se refiere a la educación preescolar, primaria y secundaria, y que únicamente debe "promover" y "atender" la educación superior. También se afirma, en base a lo anterior que el derecho a la educación alcanza nada más a la educación básica.

El argumento central de quienes insisten en que el derecho a la educación sólo alcanza los niveles básicos educativos, se basa en que la reforma de 1993 establece en su fracción V que el Estado sólo "promoverá" y "atenderá" la educación superior, mientras que la fracción IV dispone que toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Desde este punto, tratan de interpretar que sí existe distinción de los diferentes niveles educativos.

Entonces, ¿quiere decir que antes de la reforma de 1993 sí existía la garantía constitucional de la educación superior, y ahora ya no?. Decimos lo anterior, porque en la exposición de motivos de la mencionada reforma, no se señala en ningún lugar que ese haya sido la intención del Ejecutivo. Lo que si está contemplado en esta exposición, es el deseo de hacer obligatoria la educación secundaria.

[40] Cfr. Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, páginas 81 y 82.

En este sentido, señalar que el derecho a la educación superior no se encuentra consagrado en nuestra Carta Magna, y que sólo se trata de un derecho de acceso a los niveles superiores, nos parece una visión *reducida y limitada.* Como hemos podido constatar en líneas anteriores, este punto de vista se trata de justificar de la siguiente manera:

- El derecho a la educación superior se limita en función de los méritos respectivos de los aspirantes.

- Siendo así, lo que se debe garantizar es la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo.

En relación con el primer inciso mencionado en los dos párrafos inmediatos anteriores, podemos afirmar que se trata de una vieja consigna utilizada como barrera, y que tiene como objeto dificultar el ingreso a la educación superior. Incluso, la Iglesia también ha tomado partido en este asunto.

En la Encíclica Pacem in Terris se dice que "… los hombres, en cuanto es posible, pueden ocupar puestos y responsabilidades en la vida social conforme a sus aptitudes a sus capacidades adquiridas…Y según el Concilio Vaticano II, **'se debe atender a que quienes están bien dotados intelectualmente tengan la posibilidad de llegar a los estudios superiores'**; y ello de tal forma que, en la medida de lo posible, puedan desempeñar en la sociedad las funciones, tareas y servicios que correspondan **a su aptitud natural y a la competencia adquirida**…".[41]

Asimismo, tenemos que esta "máxima" se encuentra contenida en varios de los instrumentos internacionales que ya hemos tenido oportunidad de comentar. Como ejemplos están los siguientes:

- El artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948, que en lo conducente dice:

"Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; **el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos."**

- Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966.

La enseñanza superior debe hacerse igualmente, **accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno**, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

Artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 23 de noviembre de 1948.

[41] Ribadeneira, Edmundo; "El Derecho de Acceso a la Educación Superior", Revista Universidades, Unión de Universidades de América Latina, No. 76, México, Abril-Junio 1979, pág. 455 y 456.

> El derecho de educación comprende el de **igualdad de oportunidades en todos los casos**, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

En todas estas consideraciones se puede notar que al derecho de acceso a la educación, se le añade como requisito previo, el axioma de la "igualdad de oportunidades" en el acceso, traducido como la "…no aplicación de criterio restrictivo alguno o discriminatorio, que no esté fundado exclusivamente en la capacidad y en los méritos académicos del aspirante...".[42]

Esta pretendida igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo, es un dogma insostenible, y es precisamente dónde se derrumba esta tesis.

¿Qué significa en un país como el nuestro que el derecho a la educación superior se limite a la igualdad de oportunidades en el acceso, cuando la realidad socioeconómica destruye cualquier posibilidad en este sentido?. Estas afirmaciones son meras opiniones de corte liberal e individualista que no coinciden con los ideales progresistas establecidos en nuestra Carta Magna, pues como es bien sabido, la gran diferencia entre la Constitución de 1857 y la de 1917, estriba precisamente en la incorporación de las garantías sociales a esta última, y de las cuales forma parte el derecho a la educación.

Nuestras marcadas diferencias sociales, tienen como consecuencia la imposibilidad de crear esquemas en los que se permita a los aspirantes competir en igualdad de condiciones, por los escasos lugares disponibles en las universidades. De esta manera, se trata de una carrera perdida por la mayoría de los mexicanos, aún antes de que se inicie.[43]

Las pruebas de selección que se realizan en base a este pretendido mérito y capacidad de cada educando, son una verdadera simulación y engaño a la justicia más elemental. Es indudable que debe existir aptitud, pero primero debemos desarrollar el potencial que cada uno tiene, y esto no se puede lograr sino es otorgando oportunidades para mejorar la calidad de vida.

Por esta razón, las pruebas que se realizan considerando solamente las aptitudes de los aspirantes, "… Constituyen formas inequívocas de reconocer y reafirmar el status de los más fuertes, social, económica y culturalmente

---

[42] Madrazo, Jorge; Op. Cit, pág. 74.

[43] Esta es una tendencia universal, por ejemplo, en el ámbito de los británicos, ya Mark Blaug comentaba que "… Las raíces de las diferencias en los logros educativos según las clases sociales se remontan a los primeros años de la escuela, y en realidad la mayoría de las desventajas que tienen los niños de clases trabajadoras se han hecho ya sentir antes de entrar en la escuela primaria. En ésta, dichos niños quedan detrás de los procedentes de la clase media. Posteriormente, la selección realizada a partir de los once años, la masificación en las escuelas secundarias y la desigualdad en la provisión de puestos en las escuelas 'generales' en las distintas áreas refuerzan la tendencia de los niños de clases trabajadoras a quedarse detrás de los de clases medias…". Blaug, Mark; "*Introducción a la Economía de la Educación*", Biblioteca Aguilar de Iniciación a la Economía, 1ª edición mexicana 1982, edición original 1970, Traducción del Inglés por Luis García de Diego, páginas 291 y 292.

hablando, y de castigar o penalizar a los más débiles, inadaptados o desafortunados...".[44]

El principio de igualdad, fue el estandarte de la Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, y por medio de ésta se buscó la abolición de los privilegios y distinciones propias del régimen feudal, donde la desigualdad de los individuos como personas humanas, era el estado normal. Así, los revolucionarios franceses exigieron *la igualdad ante la ley*, y propugnaron por su aplicación imparcial.

Esta igualdad legal, no toma en cuenta la existencia de las diferentes situaciones sociales y económicas en que se encuentra una determinada persona. En virtud de lo anterior, y como consecuencia del abuso que existió en las sociedades del liberalismo absoluto, se inició la regulación de esta situación, en busca de la igualdad *real,* que acata el principio aristotélico que dice "tratar igual a los iguales y desigualmente a los desiguales". De ahí que "… la igualdad jurídica…sea el resultado de un proceso de igualación socio-económica que debe suministrar el contenido a la ley para que ésta se adecue a los diferentes sectores reales que deba regir...".[45]

Los intentos por restablecer la igualdad real, otorgando derechos que compensen la desigualdad económica, no es una situación privativa del derecho a la educación. Los tenemos especialmente consagrados en el derecho laboral. El insigne autor Mario de la Cueva nos señalaba que en el derecho del trabajo se encuentra la tesis de que la unidad de éste consiste en que "… todas y en cada una de sus partes o capítulos es un derecho de la clase trabajadora...".[46]

Así, nos ilustraba diciendo que "… *la finalidad suprema del derecho procesal del trabajo es restablecer la igualdad de los contrincantes, trabajo y capital, otorgando al primero una superioridad jurídica que compense la desigualdad económica...".*[47]

En los Estados Unidos también se han implementado políticas compensatorias. Por ejemplo, en los años sesentas, se legitimó que un estudiante negro fuera a la universidad a costa de un estudiante blanco con mejor desempeño académico o mejor resultado en el examen de selección...".[48]

---

[44] Ribadeneira, Edmundo; Op. Cit, pág. 458.

[45] Burgoa, Ignacio; Op. Cit, pág. 254.

[46] De la Cueva Mario; "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, 11ª edición, Ed. Porrúa, México, 1988, pág. LIX.

[47] Idem.

[48] Bernardo Bolaños menciona que se trata de fenómenos de "discriminación positiva" o "discriminación inversa" que contribuyen a construir la igualdad de una sociedad.

En nuestro país, se ha aplicado una medida similar en la Universidad Nacional Autónoma de México. Se trata del pase automático, que ha sido tan apoyado por unos, y repudiado por otros.[49]

Por nuestra parte, pensamos que el pretendido derecho de las instituciones y del Estado de establecer un *numerus clausus en* algunas carreras, no es óbice para que se cumpla con las obligaciones constitucionales que están fijadas para el Estado y las universidades públicas.

Ciertos sectores de la sociedad nos muestran su visión de un sistema de educación superior rebasado por la gran demanda. hacen creer que las universidades se encuentran completamente saturadas. Pero, cuando comparamos los porcentajes de alumnos que se encuentran estudiando la educación superior en otros países, y comprobamos el bajo porcentaje que tenemos en nuestro país, nos damos cuenta que no se trata de un problema de cupo en las universidades, — pues éstas efectivamente sí están a su máxima capacidad — sino no de abrir nuevas instituciones universitarias que presten servicios de calidad. Además de lo anterior, coincidimos en que se debe continuar con los esfuerzos de establecer métodos eficientes de orientación vocacional.

El fundamento del derecho a la educación superior y de la gratuidad de la educación estatal se encuentra en el reconocimiento de las desigualdades socioeconómicas del pueblo mexicano. En este sentido, el mérito personal y la capacidad de cada uno de los aspirantes en una sociedad como la nuestra, se contraponen con la pretensión de tener una enseñanza dirigida hacia la justicia social, que propugna que todos aquellos que alcanzaron a cumplir los requisitos exigidos, tengan un ingreso libre a la universidad y absoluta gratuidad de la educación.

Por todo lo anterior, pretender que el derecho a la educación superior, se limita a la igualdad de oportunidades en la competencia por el acceso al servicio educativo, es una *falacia que nada tiene que ver con la igualdad real o verdadera,* pues la desigualdad social tiene como consecuencia la ineptitud y la incapacidad de las mayorías. Pablo Latapí lo define así:

"A la inseguridad y las incertidumbres consustanciales a su pobreza, a la vergüenza de saberse derrotados, se suma una educación de segunda, la dicción que los delata, la torpeza del razonamiento y la connotación social de 'incapaces' que los condena al circuito de la exclusión. Sin palabra aceptable, sin la mínima holgura que requiere la reflexión, no pueden alcanzar presencia pública. Parecen apáticos e indiferentes; no lo son; simplemente carecen de opciones y lo saben. El grado de la libertad de cada persona depende de su dominio de la esfera pública.[50]

Finalmente, además de las consideraciones sociales y económicas anteriores, debemos destacar que el derecho a la educación superior, se encuentra

[49] Ibidem, pág. 7.

[50] Latapí, Pablo; revista *Proceso*, Núm. 989, México, D.F., 16 de octubre de 1995, pág. 52; citado por Bolaños Guerra, Bernardo; Op. Cit, una página antes del prólogo.

íntimamente relacionada con la obligación del Estado con respecto a la educación superior y el tema de la gratuidad de este nivel educativo.

En nuestra opinión, esta reforma realizada durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas, no reduce la obligación del Estado con respecto a la educación superior, a pesar de utilizar términos benévolos como "promover", "atender" o "fomentar". Se debe enfatizar que existe un mandato constitucional para que el Estado otorgue los recursos económicos necesarios para el sostenimiento de las universidades. En este punto de vista coinciden los autores más autorizados.[51]

Ciertamente, el alcance de la obligación del Estado, no se encuentra limitado a la educación primaria y secundaria, sino que se trata de una obligación tanto del Estado, como de los mexicanos. Por esta razón también se modificó el artículo 31, fracción I, de la Constitución. Sería ilógico que nuestra Carta Magna obligue a los padres a mandar a sus hijos a la educación superior.

En este sentido, debemos también señalar que la educación superior está considerada como un servicio público. En efecto, tanto la Constitución, como la Ley General de Educación no hacen distinción alguna entre los diferentes niveles educativos: todos los niveles están considerado, sin lugar a dudas, como un servicio público.

Los artículos 3º, fracción VIII, y 73, fracción XXV, de la Constitución, disponen expresamente que la educación es un servicio público, y el artículo 10º de la Ley General de Educación establece lo siguiente:

> "Art. 10. 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*.
>
> Constituyen el servicio educativo nacional:

[51] Luis Bazdresch menciona que la fracción VII del artículo 3º constitucional previene que la educación que imparta el Estado será gratuita, sin distinguir por razón de la calidad, es decir, comprende la de todos los tipos y grados, inclusive los profesionales, y también los de altos estudios…debemos ponderar la benéfica y laudable intención del legislador constitucional que da carácter gratuito a toda la educación oficial, pues ella la pone al alcance de todas las clases sociales, sin distinción…contribuye grandemente a impartir los demás grados de la enseñanza, que por su elevado costo no podrían pretender los individuos de nuestras clases asalariadas y campesinas. Bazdresch, Luis, (Op. Cit, Pág, 109); Burgoa llega a señalar que se debería fijar un porcentaje mínimo en la constitución para el sostenimiento de las universidades. "… es muy importante, para el aseguramiento de la autonomía universitaria, que constitucionalmente se obligue al Gobierno Federal a otorgar los recursos económicos indispensables que implican la principal fuente económica de las universidades que les permite desarrollar sus actividades. Esta finalidad auspicia la adición constitucional pertinente a efecto de que en ella se establezca dicha obligación, en el sentido de que se fije en beneficio de las universidades un determinado porcentaje sobre le monto total de los egresos que determinen en los presupuestos anuales respectivos…". Burgoa, Ignacio; (Op. Cit, pág. 446); inclusive, Jorge Madrazo principal defensor en nuestro medio del principio de igualdad de oportunidades, como derecho de la educación, dice que "…el hecho de que la educación superior no sea un derecho público subjetivo genéricamente oponible al Estado, no significa que éste no deba realizar el esfuerzo financiero indispensable para satisfacer mejor cada día la demanda educativa completamente…". Madrazo, Jorge, (Op. Cit, pág. 79).

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

Como se puede constatar, los diferentes niveles educativos forman un todo dentro del sistema educativo nacional, que la ley conoce como el servicio educativo nacional, y del cual forman parte las instituciones de educación superior.

Finalmente, queremos agregar que la garantía constitucional de la educación superior, no se encuentra solamente dentro de los límites actuales de la capacidad del estado para cumplir con el derecho a la educación de todos los mexicanos. Está junto con otras garantías sociales — una vivienda digna, un servicio de salud pública de calidad, un empleo que otorgue un salario suficiente y remunerador — en espera de la transformación de las estructuras sociales y de una economía dirigida hacia la satisfacción de las necesidades humanas y sociales. En otras palabras son las aspiraciones y los anhelos del pueblo mexicano.

9. El cobro de cuotas en las Universidades Públicas.

Una vez que hemos mencionado nuestra opinión con respecto al alcance de las garantías constitucionales en materia educativa, pasamos ahora a concentrarnos en el aspecto jurídico del problema sujeto a estudio. Así tenemos que podemos afirmar categóricamente, que la gratuidad de la educación también abarca a la de educación superior que imparten las universidades públicas, situación que analizamos a continuación.

Sobre este punto, queremos hacer los siguientes comentarios. El principal argumento expresado a favor del cobro de cuotas, se basa en que las universidades públicas, al tener personalidad jurídica y patrimonio propios "no son el Estado", y por lo tanto, no existe ninguna prohibición constitucional para exigir el pago del servicio educativo en este nivel.

En consideración a esta idea, creemos oportuno traer a colación lo que sobre este aspecto comentaba el Lic. Roberto Hoyo:

"No hace mucho, el titular del Poder Ejecutivo anunciaba la disposición del Gobierno Federal de considerar la petición, si llegaba a formularse, del Instituto Politécnico Nacional, actualmente dependiente de la Administración Pública Central, para otorgarle autonomía. Supóngase que a semejanza con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se otorgara al Instituto Politécnico una personalidad jurídica propia y patrimonio y que para hacer efectiva su autonomía se establecieran colegiaturas altas que bastaran para financiar al Instituto sin ayuda económica del Estado. La educación, constitucionalmente gratuita que actualmente imparte el Instituto, al establecerse su autonomía o acto del Estado, dejaría de ser gratuita para ser financiada por los mismos estudiantes. ¿Sigue siendo válida la afirmación de que si bien el

Estado no puede cobrar colegiatura alguna por la enseñanza que imparte, los establecimiento públicos descentralizados, personas jurídicas distintas, sí podrían cobrar elevadas cuotas por la prestación de sus servicios?. Y si se mantiene la afirmativa, ¿no podría concebirse la posibilidad de que el Estado fuera "descentralizando" sus establecimientos de enseñanza media y superior…creando nuevas personas jurídicas que quedaran legalmente libres para fijar sus colegiaturas como teóricamente lo están las universidades autónomas? ¿No podría así librarse el Estado, al través de sus propias decisiones legislativas, de la carga económica que representa la educación media y superior?...".[52]

De la anterior trascripción, claramente se puede constatar la preocupación del Lic. Hoyo, destacado funcionario hacendario ya fallecido, pues al hacer un ejercicio comparativo entre la Universidad Nacional Autónoma de México, como organismos descentralizado, y el Instituto Politécnico Nacional, en su calidad de organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, encuentra que, si se sigue la idea de que por convertirse una institución en un ente jurídico descentralizado, y por ende, con personalidad jurídica propia diferente al Estado, entonces tendríamos que "podría concebirse la posibilidad de que el Estado" fuera descentralizando sus Instituciones educativas de nivel medio superior y superior, y con ello, el Estado podría así librarse de "*la carga económica*" que representan estos niveles educativos.

Resulta aquí pues, un punto de sumo interés, pues nos ayuda bastante para comprender el problema sujeto a estudio. En nuestra opinión, ***es evidente que el Estado no viene a crear un ente jurídico con personalidad jurídica propia con la intención de liberarse de sus responsabilidad*****,** por el contrario, la creación de un organismo descentralizado como las universidades públicas, tiene su razón de ser, en la necesidad de que el Estado, a través de estos organismos, cumpla de la mejor manera posible la prestación del servicio público de la educación superior.

Ciertamente, el hecho de que el Congreso de la Unión o de las entidades federales, o bien, el Ejecutivo, consideren la creación de un organismo descentralizado, con personalidad propia, se debe a la necesidad de satisfacer con eficiencia la realización de ciertas actividades de interés nacional. Por lo tanto, para que esté en condiciones de realizar estas actividades, es necesario dotarle de recursos económicos y a la vez proporcionarle un presupuesto anual, que se supone deben ser suficientes para realizar eficazmente los fines para los cuales fue creado.

Por lo tanto, somos de la opinión de que no debemos confundirnos con respecto a la personalidad jurídica de los organismos descentralizados, ya que esta situación no viene a cambiar su personalidad de ente público, perteneciente a la esfera del Estado. En efecto, "… las nociones civilistas de la unidad necesaria del patrimonio y de la indivisibilidad de la personalidad, son extrañas al derecho público; que en consecuencia, no tratándose de una propiedad de derecho civil del Estado, éste puede, por medio de la personificación jurídica, realizar la afectación de una parte de sus bienes que seguirán siendo bienes del Estado, a las necesidades propias del servicio personalizado, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la prensa

[52] Hoyo, Roberto: Op. Cit, pág. 19.

que constituye el patrimonio especialmente afectado; y finalmente, que al decir que el organismo descentralizado obra en su propio nombre se significa solamente que obra en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado por oposición al patrimonio general de este último, en el concepto de que el propio Estado tiene obligación de respetar la esfera de autonomía que por su voluntad soberana ha otorgado a aquel organismo...".[53]

Las afirmaciones anteriores se robustecen con el contenido del artículo 90 de la Constitución Federal, que a semejanza de las constituciones estatales, establece claramente, que estos entes jurídicos, si bien tienen personalidad jurídica propia, siguen siendo parte de la Administración Pública. Este precepto a la letra dice:

> "Art. 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
>
> Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Así pues, somos de la opinión de que la hipótesis relativa a que las universidades públicas no tienen nada que ver con el Estado, son equivocadas, pues la personalidad jurídica de estas instituciones no se debe concebir como un concepto de Derecho Privado, sino del Derecho Público. Las universidades públicas forman parte de la Administración Pública Federal de acuerdo a lo que se establece en el artículo 90 constitucional, y por lo tanto, resulta evidente que se encuentran dentro de la esfera del Estado.

Esta importante afirmación para la resolución del problema sujeto a estudio, no es ahora una mera opinión personal, sino que en la actualidad se encuentra sustentada en aseveraciones que proceden de manera directa del Poder Judicial, pues se acepta ya de forma clara y evidente, que las universidades públicas sí pueden en ciertos casos, considerarse como autoridades para efectos del juicio de amparo.

Ciertamente, a partir de la década de los años noventas del siglo pasado, se comenzaron a emitir por parte de algunos tribunales federales, criterios aislados que abrían la posibilidad de considerar a estas instituciones como autoridades. Ante esta situación, comenzaron a darse divergencias entre los

[53] Buttgenbach, Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique, págs. 180 y ss. Citado por Fraga, Gabino; "*Derecho Administrativo*", (13ª edición, Ed. Porrúa, México, 1969, páginass. 202 y 203); Acosta Romero también sostiene que "…la personalidad jurídica propia…le es otorgada por el acto creador y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas…" Acosta Romero, Miguel; "*Teoría General del Derecho Administrativo*", Primer Curso, 10ª edición, Ed. Porrúa, México, 1991, página 380.

estudiosos de la materia, inclusive, entre miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[54]

Lo anterior trajo como consecuencia una revisión sobre la posibilidad de considerar a estas instituciones educativas como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo. De esta manera, los criterios de los tribunales federales, superaron como primer paso, el obstáculo que representaba el argumento que señalaba que las universidades públicas, como organismos descentralizados, tienen una personalidad jurídica diferente al Estado, y que por esta razón no podían ser autoridades, y pasaron a considerar que si bien éstas presentan una autonomía especial, que implica autodeterminación y autogobierno, **son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado**.[55]

En este sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió la contradicción de Tesis que a continuación se transcribe, y que dice:

> "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO.- Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa; además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la

[54] Ver los artículos del Señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, "*Las Universidades Denominadas Autónomas como Autoridades para los Efectos del Juicio de Amparo*", publicado en http://200.36.35.253/scjn/universidades.htm; y del Señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel, "*Tesis de la Suprema Corte Sobre las Universidades Como Autoridades para los Efectos del Amparo. De Nuevo en Casa de Don Aulo Gelio Gulbenkian*", publicado en la Revista Lex, Difusión y Análisis, 3era Época, Año IV, Enero 1998, Número 31.

[55] Cfr. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: V, Febrero de 1997. Tesis P. XXVIII/97, página 119, y cuyo rubro dice: "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NO LOS SON LOS FUNCIONARIOS DE UNA UNIVERSIDAD CUANDO EL ACTO QUE SE LES ATRIBUYE DERIVA DE UNA RELACIÓN LABORAL." En el cuerpo de esta tesis señala en lo conducente que "... las universidades, como organismos descentralizados, son entes públicos que forman parte de la administración pública y por ende del Estado, y si bien presentan una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, tal circunstancia tiene a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido..."

> determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, constituye un acto de autoridad impugnable a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado".[56]
>
> Contradicción de tesis 12/2000. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio circuito. 8 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.
> Tesis de jurisprudencia 12/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil dos.

De la trascripción anterior se constata que el argumento sostenido inicialmente, consistente en que las universidades públicas no son autoridades porque no son parte del Estado, ha quedado superado completamente, y se confirma que estas instituciones son parte de la entidad política a la que pertenecen, bien sea la Federación o la correspondiente entidad federativa. En el caso en particular, la Segunda Sala de la Corte determinó que las universidades públicas son autoridades para efectos del juicio de amparo, cuando expulsan a un alumno, o le impiden continuar disfrutando de esta condición por tiempo indefinido, "debido a que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral, lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios."

De esta manera, en la actualidad podemos afirmar puntualmente que la tesis de que las universidades públicas no son parte del Estado, y de que tampoco son autoridades para efectos del juicio de amparo — dos de los argumentos más utilizados por los detractores de la educación superior gratuita — han sido superadas completamente.

Siguiendo con este orden de ideas, queda claro ahora que, si bien las universidades públicas son organismos descentralizados, éstas siguen siendo entes públicos que forman parte de la administración pública, y que por esta situación, son parte integrante del Estado.

Por lo tanto, si la fracción IV, del artículo 3º de nuestra Constitución, establece de forma clara que "toda la educación que el Estado imparta será gratuita", resulta evidente que esta norma constitucional contiene también a las universidades públicas, pues el hecho de que éstas presenten una autonomía especial, que les permite ejercer funciones de autonormación y autogobierno, no tiene como consecuencia el excluir a estas instituciones de la educación superior gratuita, sino por el contrario, la finalidad que se tiene de crear a las universidades públicas, como organismos descentralizados, es precisamente

[56] Esta contradicción de tesis se encuentra visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis: 2ª./J. 12/2002, página 320.

que el propio Estado cumpla con mayor eficacia la prestación de la educación superior, entendida ésta como un servicio público que es obligación del Estado.

Así pues, y en base a las afirmaciones que con anterioridad se han sustentado, estamos de acuerdo en enarbolar la bandera sostenida ya desde hace tiempo por Luis Bazdresch, a quien ya citamos en el punto 5 de este trabajo, en el sentido de que la norma constitucional previene que la educación que imparta el Estado será gratuita, y que por lo tanto, comprende a todos los tipos y grados, inclusive los profesionales y los altos estudios, "**que por su elevado costo no podrían pretender los individuos de nuestras clases asalariadas y campesinas**, además de que en este sentido, se debe tomar en cuenta siempre que las cuotas no son el único gasto que tiene que hacer un estudiante de educación superior.

De esta forma, en nuestra opinión, las cuotas que las universidades públicas cobran a sus alumnos, son inconstitucionales, toda vez que se viola con ello el artículo tercero, fracción IV, de nuestra Constitución, por lo que toda aportación que realicen los alumnos deberá realmente ser voluntaria.