

Constitucionalización de los derechos a la igualdad en la interpretación principialista del derecho a la educación como factor de cambio social. Concepto jurisprudencial, vulneración y reparación. Estudio del amparo contra normas 1308 de 2014

Francisco Alfonso Ríos Gamiño *

José Luis Leal Espinoza **

Recepción: 03/06/2018 • Aprobación: 18/09/2018 • Publicación: 19/12/2018

Sumario: 1. Introducción. 2. Presupuesto, impuestos y educación como variables en la toma de decisiones del Estado democrático. 3. Herramientas del Estado social para la protección del derecho a la educación superior. 4. Análisis: Estado del arte respecto de la defensa constitucional a través del juicio de garantías, juicio 1308 de 2014. 5. Declaración de principios de la educación en México (equidad y eficacia). Ponderación en materia de derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional mexicano. 6. Consideraciones finales: constitucionalización de los principios de igualdad y de acceso a la educación. Referencias. Anexo.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Coahuila (Facultad de Jurisprudencia). Ha sido miembro de la judicatura federal mexicana como secretario proyectista de Tribunales de Circuito. Especialista en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Castilla-La Mancha. Maestrante en Derecho Penal y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Coahuila (UAdeC).

** Doctor en Constitución y Derechos Fundamentales por la Universidad de Alicante, España. Medalla al mérito como Huésped Ilustre y Embajador Académico de las ciudades de Cartagena de Indias y Pasto en Colombia. Académico Numerario del Instituto Iberoamericano de Estudios Constitucionales en España. Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (Sni-Conacyt). Perfil Deseable del Prodep-Sep Autor de una veintena de libros, capítulos de libros, artículos en revistas indexadas y arbitradas en Europa, Sudamérica y México. Actualmente es profesor investigador de tiempo completo y coordinador de Posgrado e Investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Coahuila, México.

Para citar este artículo

Ríos Gamiño, F., & Leal Espinoza, J. (2018). Constitucionalización de los derechos a la igualdad en la interpretación principialista del derecho a la educación como factor de cambio social. Concepto jurisprudencial, vulneración y reparación. Estudio del amparo contra normas 1308 de 2014. *Dos mil tres mil*, 20 (1), 11-34. doi: <https://doi.org/10.35707/dostresmil/20101>

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo dejar plasmada la forma de interpretar disposiciones constitucionales en México, a través del estudio del caso enmarcado en el Juicio de Amparo 1308 de 2014 del Juzgado Primero de Distrito con sede en Saltillo, Coahuila, México. Su trascendencia radica en la armonización hermenéutica de los criterios tributarios en los que se aprecia una vulneración al principio de igualdad, manifestando sus efectos interpretativos pro persona en los criterios garantistas de las sentencias de los Tribunales Constitucionales. Se aborda la constitucionalización en sede judicial de los principios que nutren el derecho a la educación. La hipótesis que se plantea radica en la pertinencia en la cual una universidad pública que por Ley se le ha dotado de autonomía, debe o no pagar tributos directos locales; máxime si la institución de educación superior debe proporcionar servicios educativos para el mejoramiento de su entorno social, enarbolando los principios que orientan al artículo 3.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palabras claves: Igualdad, equidad, educación, educación superior, efectos de las sentencia de amparo, proporcionalidad, bloque de constitucionalidad, convencionalidad, justiciabilidad, garantismo y derechos humanos, cambio social.

Abstract

The present investigation has as objective to leave reflected the form to interpret constitutional dispositions in Mexico; through the study of the case framed in the Amparo trial 1308/2014, of the first court of District in Saltillo, Coahuila; Mexico. Its transcendence lies in the hermeneutical harmonization of tax criteria in which a violation of the principle of equality is observed, manifesting its interpretative effects pro persona in the guarantee criteria of the judgments of the Constitutional Courts. The judicial constitutionalization of the principles that nurture the right to education is addressed. The hypothesis that arises lies in the relevance in which a public university that by law has been given autonomy, should or should not pay local direct taxes; especially if the institution of higher education should provide educational services to improve

the social environment, upholding the principles that guide Article 3 of the Constitution of the United Mexican States.

Keywords: Equality, equity, education, higher education, effects of the Amparo sentence, proportionality, constitutional block, conventionality, justiciability, guaranteeism, human rights, social change.

1. Introducción

Mediante el presente estudio nos adentramos a una experiencia en el mundo del litigio de algunos tópicos aprendidos durante el ejercicio académico y profesional, que dio como resultado una sentencia interesante. Máxime porque se buscó la declaración de inconstitucionalidad de una ley tributaria local; lejos de ello, por las mismas razones, se decretó aplicar de forma extensiva un beneficio contenido en el artículo 32, fracción II, de la Ley de Hacienda del Estado de Coahuila de Zaragoza. En la secuela del amparo se aplicaron conceptos doctrinarios como herramientas en el litigio que tuvieron eco en la autoridad de control constitucional.

El presente análisis intenta cubrir la metodología de todo trabajo universitario. Por ello la aproximación al objeto de estudio. Esto es, la sentencia sujeta a escrutinio se aleja de la razón meramente pragmática de los intereses de quien ejerce la abogacía o se encarga del dictado de providencias jurisdiccionales como titular de algún órgano judicial. Se trata pues, de una aproximación a la praxis judicial del amparo, que nos permita un mejor entendimiento de los instrumentos que fungen para escudriñar las razones esgrimidas al plantear demandas y emitir sentencias; circunscrito el análisis al pronunciamiento de primera instancia del juicio de amparo.

Ahora bien, en otras latitudes, el Derecho se enseña a través del análisis de precedentes, incluso existe un método de estudios de casos y precedentes judiciales; allá en donde las sentencias son la materia prima en la cátedra y pilar de los argumentos invocados por las cortes de justicia. El trabajo de selección, compilación y sistematización siempre ha sido una herramienta

esencial para el abogado, en formación o en franco ejercicio de la profesión y jueces del derecho anglosajón. En nuestro contexto jurídico, no estamos alejados de esa realidad; por tanto, nos atrevemos a señalar que pocos documentos en el foro (demandas, sentencias y otros) omiten la cita de algún precedente. Sin embargo, en nuestra formación como licenciados en Derecho es escaso el método dialéctico de la lectura y el análisis de decisiones judiciales trascendentes. Sin desconocer el esfuerzo y vientos de cambio que soplan en el ámbito académico, mediante el estudio del arte, la ponderación y el diálogo entre los tribunales internacionales con el juez constitucional mexicano.

Enseguida, señalamos que las sentencias de los jueces de amparo son decisiones racionales, que a su vez tienen apoyo en precedentes y jurisprudencia; esto es, en otros fallos judiciales que se deben atender normativamente. No obstante, en cada pronunciamiento judicial existen avances significativos. Precisamente, como uno de esos componentes que integran dicho razonamiento jurídico expresado en discursos complejos basados en información, datos, generalidades, razones e incentivos jurídicos y no jurídicos (Tron, 2013). Así, además de ser el caso en estudio una prueba de que la formación tiene aplicación y resonancia en la práctica judicial, en la realidad también se sustenta el avance y penetración de la reforma de Derechos Humanos en nuestro ordenamiento jurídico, así como elaborar análisis con mayor profundidad.

En lo particular resulta muy interesante como el juez constitucionalizó el derecho a la igualdad, expresado en el ámbito tributario como principio de equidad, y lo concatenó con los principios rectores la ciencia jurídica, entre los que destaca el derecho a recibir educación, o la obligación a proporcionarla por el Estado. De igual forma, resulta particular como el órgano de control constitucional, en lugar de expulsar del ordenamiento jurídico la norma incompatible con la Constitución, forzó la integración de

una disposición normativa para el caso en particular y con ello procura dar vigencia a la máxima de igualdad, así como concretar la visión de los citados principios que dan sustento al derecho a la educación en comento.

A manera de advertencia, tenemos que señalar que inicialmente el grupo de abogados que intervinieron en el proceso de redacción de la demanda no fueron perceptivos con los planteamientos, principalmente porque en los órganos federales los titulares de los órganos en la práctica son reacios al tema de interpretar con herramientas hermenéuticas los derechos humanos; por ello, al estimar que se podría alejar el juzgador del análisis de las garantías tributarias, se llegó al conceso de dar un espacio modesto al planteamiento sobre la educación superior como derecho humano, sin distraer al órgano de control constitucional del punto claramente demostrable que apuntaba más al análisis tradicional de legalidad. También debemos señalar que la presente investigación no abordará esa temática derivada de la violación de temas ajenos al pronunciamiento de inconstitucionalidad, ello para tener un mejor entendimiento de los temas que aquí tratamos.

Para ilustrar lo anterior desde una perspectiva cuantitativa, en el caso de la demanda que da origen al estudio exhaustivo por parte del juez constitucional respecto de la idoneidad de invocar el citado control de convencionalidad, se redactaron 92 fojas tamaño oficio, de las cuales 19 corresponden al concepto de violación de la inconstitucionalidad de normas generales y en solo 5 folios se expuso las cuestiones sobre la educación, 55 a diversos conceptos sobre la violación de los artículos 14 y 16 de la Constitución; ya en el fallo de primera instancia que fue de 31 hojas, el considerando sexto se plasmó en 17 fojas y sobre la educación superior la argumentación fue de 4.

A continuación se presenta la exposición cuantitativa (Tabla 1) respecto de los precedentes que han causado ejecutoria en la décima época referente a los criterios vertidos por unanimidad, mayoría de votos y votos particulares del Pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tabla 1. Comparativa de precedentes de control y ponderación constitucional.
Suprema Corte de Justicia de la Nación

Extensión	Demanda		Sentencia	
	Fojas	Porcentaje	Fojas	Porcentaje
Total	92	100	31	100
Constitucionalidad	19	20	17	54
Educación	5	5	4	12
Legalidad	55	59	0	0

Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Décima época. Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. Tomo I. Año MMXVI. Estados Unidos Mexicanos.

Con esta medición de variables, se pretende mostrar la hipótesis de que si bien es cierto existe un desarrollo del derecho a la educación, que alcanza asomar visos de progresividad en el derecho, no es menos cierto que los operadores jurídicos no apegan sus criterios al tratamiento y discurso de los derechos humanos, quizá por falta de confianza, cultura en la materia, o evitar complicar el resultado de litigios que se saben ganados de antemano por la aplicación de tesis que han sentado jurisprudencia de observancia obligatoria por parte de nuestro máximo tribunal.

2. Presupuesto, impuestos y educación como variables en la toma de decisiones dentro del Estado democrático

Se sostiene que parte de lo que está en juego en la política es el 30 % (treinta por ciento) del producto interno bruto. De igual forma, un porcentaje de similar forma parte del acervo del capital de una sociedad moderna, en el que se integran caminos, edificios escolares, laboratorios de investigación y un largo catálogo de bienes que componen el sector público; así, cerca de un tercio de la riqueza nacional está en juego en la arena política. Además de tener una nómina de entre un doceavo a un octavo de la fuerza laboral nacional en la burocracia. En estas condiciones, la política significa el bienestar de la población; en cómo se fija la inflación al determinar precios,

la capacidad del ahorro individual, ocupación laboral, en proporcionar las oportunidades de movilidad vertical en la escala social (Deutsch, 1998).

De este modo, nuestras condiciones como ciudadanos son resultado de la interacción del proceso político con la sociedad. Lo que nos sucede por esa interacción afecta a los patrones económicos, sociales y culturales; aunque frecuentemente sean considerados ajenos a lo político (Deutsch, 1998).

Frente a ello, la miseria y la ignorancia son manifestaciones del abandono, de la falta de compromiso de la sociedad; en suma, de la desafección a la política, la falta de un debate público con información de calidad y un sistema democráticamente deficitario es un campo de cultivo propicio para las prácticas clientelares enmarcadas en un paupérrimo desarrollo social.

Lo político tiene expresiones financieras, una de ellas se manifiesta en las relaciones tributarias y presupuestarias, pues es la configuración de las contribuciones al gasto público y, por ende, de todo impuesto estatal y político. Los fundamentos jurídicos positivos de los tributos se sustentan en principios y normas constitucionales contenidas principalmente en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución. Dado que para poder irradiar su capacidad expansiva y universal, el Estado necesita hacerse de recursos, toda vez que el Gobierno esté en condiciones de prestar sus servicios e intente alcanzar los fines a los que se ha encaminado, en otras palabras, generar políticas públicas.

De las líneas generales de nuestro modelo deductivo, aterrizamos a la particularidad, complejidad y riqueza jurídica del caso; esto es, se analiza y surge a partir de una consulta sobre la legalidad del cobro del Impuesto Sobre Nómina (en adelante Isn); tributo local en el Estado de Coahuila, el cual era requerido como adeudo fiscal a la universidad pública, dotada de autonomía. Evidentemente, el punto de partida de la autoridad recaudadora descansó en la premisa legal de que toda persona, incluso una institución de educación superior, tiene la obligación normativa de pagar el Isn.

En este contexto, se debe entender que las finanzas públicas en el Estado mexicano, y sus entidades federativas, se integran y se sostienen en buena parte con los ingresos tributarios (De la Garza, 2008), por ello a nivel

constitucional se contiene la obligación de todos a contribuir con el gasto público (Arteaga, 2012). El comportamiento observado del gasto público en educación del año 1991 fue el 11.6 % mientras en 2014 fue 19.1 %; esto es, el gasto creció cerca de 90 % en un periodo de 23 años (Banco Mundial, 2018). Por ende, en este en concreto, resulta destacado el gasto en la educación en todas sus etapas, al margen de que en el desglose de la suma sea destinado al rubro de servicios personales y no al incremento de la calidad ni oferta o al acceso, desarrollo y justiciabilidad del derecho.

Por otro lado, en nuestro máximo pacto político dentro del Estado mexicano se contiene a nivel constitucional el respeto a derechos básicos como la igualdad y la educación.

En relación con la igualdad en una primera aproximación en el tema a estudio como derecho fundamental, implica la creencia de que todos debemos pagar impuestos, como un enunciado absoluto y de positivismo ortodoxo. Esta fórmula no es del todo acertada, dado que si bien existe en la integración de la norma básica de tratar igual a los iguales, también se atempera con el complemento del trato diferenciado a los no iguales, expresado en el tratamiento desigual a los desiguales. Bajo esa tesis se pudo advertir que la Ley base del tributo otorga un trato de privilegio a ciertas personas y que estas compartían las características de distinción con la universidad omisa en el pago del tributo.

La educación resulta entonces el derecho de todos los mexicanos a tener acceso a ella. En este escenario, la educación superior es un bien jurídico que todo Estado moderno debe preservar acorde al concierto internacional (Unesco, 1998). Los Estados que en sus políticas públicas privilegian a la educación elevan su producto interno bruto, esto es, el nivel educativo incide en la generación de riqueza de los países.

Lo antes apuntado conlleva la necesidad de financiamiento público para cumplir con sus obligaciones constitucionales como pacto político superior, por ello los Estados y la Federación en México necesitan recursos; esto es, recaudar lo suficiente para poder proporcionar educación. En otra arista, la educación superior puede ser impartida por entidades públicas a las que se

les dota de autonomía, la misma que en su expresión patrimonial en algún momento se exentó del cobro de impuestos federales a tales instituciones.

En ese contexto, aparecía altamente aconsejable cuestionar la norma estatal coahuilense, que imponía la carga tributaria a la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (en lo sucesivo denominada uaaan) a pagar la contribución sobre su nómina y generar un esquema financiero para la Federación, la entidad federativa y la Universidad desindexado del pacto federal y no armónico a la Constitución, por la falta de una adecuada integración de la igualdad y el acceso a la educación superior, por privilegiar la recaudación en el ámbito local en Coahuila, situación incompatible con los artículos 1, 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, finalmente, significaba una pérdida de recursos financieros para que la Universidad cumpliera con sus fines educativos.

El veintiséis (26) de abril de dos mil seis (2006) se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro. La publicación del Decreto que contiene la Ley Federal de creación del ente universitario implicó, entre otra cosas, acorde a su artículo 3, dotar de autonomía y fijar los objetivos fundamentales de los que se destacan: impartir educación de las ciencias agrarias para la solución de problemas del medio rural nacional; realizar investigación en el área para su desarrollo sustentable (tecnológico, social, económico y ecológico) y preservar, promover, investigar y acrecentar la cultura, la ciencia y la tecnología en general, mediante un intercambio con la sociedad que genere una contribución al desarrollo sustentable.

Se debe precisar que la institución inició operaciones en 1919, al aprobarse localmente las *Bases para el Funcionamiento de la Escuela de Agricultura de Coahuila* con el nombre de Antonio Narro. Posteriormente, en año 1923 se fundó la Escuela Regional de Agricultura Antonio Narro. El 4 de abril de 1989 se creó la Ley Orgánica que otorgó el carácter de universidad autónoma por el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Ahora la legislación de 2006 tuvo como consecuencia que el Legislador coahuilense derogara esa norma estatal, para desincorporar los bienes de la Universidad y aportarlos dentro del nuevo esquema legal de la institución superior. Este cambio se motivó porque la Federación, desde 1971, sostiene la operación de la Universidad al aportar la mayoría de los recursos.

Es importante no dejar de lado el numeral 5 de la nueva Ley Orgánica, en el que se señala de forma expresa que “no se podrá constituir... ningún gravamen” en bienes (muebles e inmuebles) de la Universidad, mientras estén destinados al servicio de esta no se podrán gravar con impuesto alguno. Este aspecto normativo como una expresión de la autonomía universitaria en el plano patrimonial.

Dada la coyuntura, el isn es un impuesto local instrumentado en la Ley de Hacienda para el Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada el 25 de noviembre de 2011, en el Periódico Oficial del Estado, en los artículos 21 a 32. Si bien existe la contribución desde 1995, también los es que la legislación hacendaria se revisó, lo que dio lugar a un nuevo texto para el ejercicio fiscal de 2012.

Así, frente a las normas federales en las que se dispuso el nacimiento de la universidad, para colmar el acceso a la educación y en lo particular beneficiar al campo, se instrumenta el isn, que en el ámbito local grava los pagos por remuneraciones al trabajo personal en relación con la dependencia, que no es otra cosa que la relación laboral. Por tanto, está obligado a cubrir el tributo el patrón que remunere a sus trabajadores. La base del isn se integra por sueldos y salarios y otros conceptos (tiempo extraordinario, premios, primas, bonos, estímulos e incentivos, compensaciones, gratificaciones, aguinaldo, aportaciones al fondo de ahorros, primas de antigüedad, se asimilan: pagos realizados a administradores, comisarios, miembros de los consejos directivos de vigilancia o administración de sociedades y asociaciones). Tributo que, en parte, podemos considerar que está orientado a garantizar la educación.

3. Herramientas del Estado social para la protección del derecho a la educación superior

En su mayoría, los asuntos sociales se intensifican con la pobreza y se mitigan con la riqueza; además, bajo ciertas circunstancias se expande la creación de oportunidades en el entorno de una comunidad que efectivamente genere riqueza, frente a otra sin esa posibilidad generadora. Ahora los gobiernos y los procesos políticos desempeñan un papel importante en el crecimiento y distribución de los recursos en cada país (Deutsch, 1998).

Resulta que la educación tiene relación directa con la economía, proporcionar instrucción depende de los recursos públicos y privados disponibles, ya sea para vencer el analfabetismo, acceder a la educación superior y generar investigación. Existen mediciones al respecto. Por todo ello, podemos afirmar que el nivel de analfabetismo se relaciona inversamente con el ingreso per cápita, así como la relación entre estudios universitarios e ingreso nacional. Es cierto que aunque la riqueza, un ciclo de producción robusto y su amplia distribución resultan muy importantes, no lo es todo. Así los recursos de los que dispone una sociedad, asociado al nivel educativo y la salud son inherentes a la calidad de vida y el equilibrio entre ellas genera una simbiosis que descansa en las decisiones políticas que tome el conjunto social (Deutsch, 1998).

En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior se pronunció la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo xxi (Unesco, 1998); se señaló que la educación superior comprende la formación en el nivel postsecundario, impartida por una universidad o centros de enseñanza superior y se destacó como desafío, su financiación. Sobre ese particular, se precisó que la financiación de la educación superior debe corresponder a la de un servicio público, dado que el apoyo público a la educación superior y a la investigación resulta fundamental para asegurar su misión social (Deutsch, 1998).

Por eso resultaba contrastante, fuera del marco constitucional, que a una universidad autónoma enfocada a desarrollar el campo se le requiriera el cobro de un crédito fiscal por parte de la autoridad tributaria local, precisamente, para cubrir un impuesto cuya recaudación en parte se destina a la educación.

Luego, al elaborar un análisis de las exenciones del isn se encontró que estaban instituidas excepciones de pago de la contribución, con base en hipótesis derivadas de cuestiones de carácter económico, político y social, algunas de esas características compartidas precisamente por la universidad agraria; algo que, de entrada, no correspondía con el discurso plasmado en la Constitución y ubicaban la mecánica del impuesto sin sustento argumentativo y axiológico en el pacto fundamental.

Ahora, el juez engarzó la igualdad y la educación en el marco del caso en estudio, cuyo resultado fue constar la vulneración respecto de ambos derechos fundamentales. A partir de pronunciar la violación a derechos fundamentales, el juez de control constitucional fijó los efectos de la sentencia. Para poder restituir el orden jurídico, el juez federal se apartó del papel que marcan los postulados de la justicia constitucional; esto es, no se redujo solamente a expulsar la norma incompatible con la Constitución, sino que ordenó integrar a la universidad los casos de exención, al pronunciar que se hiciera extensivo el beneficio.

Nos atrevemos a señalar que pocos documentos en el foro (principalmente demandas y sentencias) carecen de la cita de algún precedente. Sin embargo, en nuestra formación profesional es escasa la lectura y análisis de decisiones judiciales trascendentes. Sin desconocer el esfuerzo y vientos de cambio que soplan en el ámbito académico y formativo, mediante un mayor análisis de sentencias de nuestros tribunales.

Enseguida señalaremos que toda sentencia es una decisión racional, que se orienta a un fin consistente en la solución de un problema planteado a través de tres elementos: premisas, conclusión e inferencias (Atienza, 2013). En materia de justicia constitucional mexicana se construyen esos tres

elementos con apoyo en precedentes y jurisprudencias; los primeros para fortalecer la motivación y las segundas por ser fuentes formales de derecho (Góngora, 1997), así como sentencias *erga omnes*; no obstante ello, en cada pronunciamiento judicial existen avances. Además, el caso en prueba que lo estudiado tiene resonancia en la práctica judicial; en la realidad, también funciona como elemento comparativo que da cuenta de la evolución del derecho procesal constitucional y la penetración de la reforma en materia de Derechos Humanos.

Por ende, se analizan los argumentos plasmados en la sentencia de amparo para sostener la vigencia de derechos fundamentales como la igualdad y el acceso a la educación frente a una norma legal que instrumenta la obligación constitucional de aportar al gasto público que tenemos todos los mexicanos; y, en otro plano, advertir que en ese pronunciamiento judicial la solución excede a los que sostiene parte de la comunidad respecto de las consecuencias de fallos estimatorios de inconstitucionalidad.

4. Análisis: Estado del arte respecto de la defensa constitucional a través del juicio de garantías 1308 de 2014

La presente investigación analiza la sentencia dictada dentro del juicio de amparo 1308 de 2014, del índice del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Coahuila, exclusivamente en la parte de los razonamientos de derechos que sirven para resolver la cuestión de constitucionalidad planteada, el desglose del discurso judicial en que el juez constitucional ha fallado el asunto propuesto y como ordena los efectos de ejecución de su pronunciamiento.

En lo particular, aborda la construcción judicial que permitió enlazar dos derechos fundamentales como igualdad y educación, para proponer las líneas generales de cada uno y abordar su constitucionalización en la sentencia, en la que aparece una nota de activismo judicial para dar viabilidad al fallo y al orden del pacto político contenido en la Constitución.

5. Declaración de principios de la educación en México (equidad y eficacia). Ponderación en materia de derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional mexicano

El derecho fundamental de la igualdad, el cual expresa en su sentido más amplio de que todos somos iguales ante la Ley y los órganos del Estado, dicha expresión *erga omnes* de ese derecho en materia tributaria alude a la obligación que todos tenemos de aportar a los gastos públicos mediante el pago de contribuciones, pero invariablemente de forma equitativa.

El derecho a la educación, y en particular la superior, referido como bien público en la Declaración de París (Unesco, 2012), captado en la sentencia, consiste en la posibilidad de acceder a una formación educativa, basada en los principios constitucionales; esto es, dotar de acceso a la educación a la población con cierta calidad y características; al margen de la complejidad y mayor alcance del artículo 3.º constitucional.

La reparación constitucional de derechos vulnerados condiciona los efectos de las sentencias de amparo y su ejecución, las directrices legales facultan al juez de amparo que en juicios contra normas únicamente permiten la expulsión del ordenamiento jurídico de las que sean contrarias a la Constitución. Pero en caso de temas de igualdad, la reintegración de ese derecho fundamental, al parecer es una solución que está más allá de ser ignorada en el caso concreto o la simple desaplicación de leyes bajo la figura del legislador negativo (Asensi, 2004).

El objeto de estudio al que alude el presente trabajo reside en el análisis de la constitucionalización, plasmada en la sentencia, de la igualdad en la intersección de los principios constitucionales nacionales que rodean el derecho al acceso a la educación. De entrada, el marco constitucional del derecho a la igualdad implica una breve revisión de la doctrina, la interpretación jurisprudencial que sirve de sustento a la demanda y al pronunciamiento de inconstitucionalidad que se encuentra en la última parte considerativa de la sentencia. En líneas generales, previo al concepto jurídico, en una consulta lingüística, el significado de igualdad tiene distintas referencias como:

“...Del lat. *aequalitas*, -ātis 1. f. Conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad...3. f. Principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones” (Real Academia Española, s.f.). Así encontramos que el significado del vocablo por sí mismo alude al tema legal de la igualdad.

En el mundo de las ideas encontramos el postulado aristotélico de tratar igual a los iguales y dispensar un trato desigual a los desiguales, que aparece en su libro de *Ética a Nicómaco* (Aristóteles, 2014), pero no tiene desperdicio lo expresado en política, en su capítulo XIII “De la igualdad y de la diferencia entre los ciudadanos en la ciudad perfecta... La igualdad es la identidad de atribuciones entre seres semejantes, y el Estado no podría vivir de un modo contrario a las leyes de la equidad” (Aristóteles, 1997:197-198); el autor elabora esta transcripción alrededor de los motivos para educar a gobernantes y gobernados, ante la alternancia entre el mando y la obediencia, con división del sistema educativo de ciudadanos que proponía para su ciudad perfecta, acorde a su posición en las categorías señaladas.

Retomando la línea discursiva del pacto federal mexicano, el concepto de igualdad como derecho fundamental lo encontramos consagrado en los artículos 1.º, 2.º, 4.º, 5.º, primer párrafo, 12, 13 y 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La institución jurídica en el marco constitucional referido, consiste en el tratamiento igualitario que deben recibir todos aquellos que se encuentren en la misma situación, regulada por ordenamientos de carácter general (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004:37).

La Constitución de manera genérica ordena dar un trato igual a los iguales, dado que estatuye que todos los gobernados gocen de los derechos y las libertades que ella misma establece, y prohíbe la discriminación. También para cumplir con ese derecho fundamental, permite dar un trato desigual a los desiguales, pues ese mismo texto reconoce a ciertas minorías vulnerables y da tratos de excepción para nivelarlas frente a las mayorías (Arteaga, 2012).

Incluso, como advierte el mismo Arteaga Nava (2012), la norma constitucional prevé tantas situaciones extraordinarias que resulta complicado encontrar normas generales, sostiene que se ha terminado por discriminar a los no indígenas, hombres, mayores de edad, patrones, pequeños propietarios. Aunque la crítica apuntada pierde sustento, si las diferencias marcadas en la Constitución tienen fundamento en criterios objetivos y razonables y, además, atienden a la finalidad constitucional de manera proporcional.

El derecho fundamental de la igualdad procura evitar la discriminación, esto es una obligación del Estado que implica evitar una inclinación manifiesta trascendente a grado tal que afecte a un sector de la sociedad o repercuta en el funcionamiento de entidades de Gobierno. El mismo Arteaga Nava señala: “La discriminación es una realidad que hiere a minorías impotentes; otras, por razón... económica e influencias... están ajenas a sufrirla” (Arteaga, 2012: 72).

Debemos apuntar que desde el 2008, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vía interpretación constitucional, integra a la igualdad formal, combatida de forma habitual, la igualdad sustancial o política. Uno de los elementos determinantes de la igualdad es la razonabilidad que se constituye como fundamento objetivo y razonable, para distinguir entre personas ubicadas en hipótesis fácticas distintas. También debe existir una relación de proporcionalidad entre la medida y la finalidad perseguida por la norma. Luego es válido diferenciar siempre que sea objetivo y razonable, y tenga relación proporcional con la finalidad normativa. Finalmente, hay tratos diferenciados prohibidos por el artículo 1.º de la Constitución cuando estos atenten contra la dignidad humana, derechos o libertades personales. Tal como se desprende de la jurisprudencia que adelante se indicaran.

En el foro profesional es de imperante actualidad el reconocimiento que se le proporciona al derecho de igualdad en materia tributaria bajo los auspicios del principio de equidad. Dentro del capítulo II del Título Primero de la Constitución, se estatuyó lo referente a las obligaciones de los

mexicanos, en su numeral 31 se integró un catálogo de las obligaciones que tenemos como ciudadanos, entre otras, en la fracción IV se lee: “Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. Contribuir al gasto público no es otra cosa que pagar contribuciones que las leyes nacionales señalen y fijen conforme a sus propias reglas de operación.

Se reitera que la equidad tributaria resulta ser una expresión de la igualdad. En el cumplimiento de las contribuciones, la equidad se manifiesta cuando la norma reconoce diversas situaciones de hecho, que distingue las distintas capacidades o fuentes de generación de riqueza, para apreciar las situaciones de hecho que permiten o impiden contribuir al gasto público de la forma que la Ley capte una manifestación real bajo un mismo plano y sin distingos.

La equidad tributaria se delimita por los elementos siguientes: a) no toda desigualdad implica una manifestación de la inequidad, sino únicamente es aquella desigualdad que produce una distinción entre situaciones tributarias sin que exista una justificación objetiva y razonable; b) a las mismas situaciones fácticas deben aplicarse la mismas consecuencias jurídicas; c) se puede tratar de forma desigual, sin embargo está proscrito distinguir de forma artificiosa o injustificada; y, d) el trato tributario diferenciado, y acorde a la igualdad, la consecuencia normativa debe ser proporcionada, de tal manera que la medida, el resultado y fin del Legislador superen el juicio de equilibrio (Pleno, 1997: 43).

Esto significa que desde el más Alto Tribunal del país se hace una interpretación expansiva del derecho fundamental de la igualdad, en su expresión genérica y en la tributaria, con base en criterios objetivos y razonables para superar desigualdades materiales y no solo formales (López, et al., 2013).

La educación y los derechos fundamentales vinculados a su ámbito han estado presentes con frecuencia en el constitucionalismo contemporáneo.

Nuestro pacto político fundamental no se abstrae de esa orientación, dada la importancia de la educación con el bienestar y su contexto sociopolítico.

En el artículo 3.º constitucional se plasma el derecho fundamental de acceso a la educación, en el que se instituye la obligación del Estado para generar esa posibilidad, del nivel preescolar, primaria y secundaria. La reglamentación del marco constitucional del derecho a la educación es un precepto extenso y complejo que busca el equilibrio político, dando cabida a principios y derechos que se limitan recíprocamente. El catálogo contiene el derecho a la educación, la obligación de impartir la obligación básica obligatoria (de preescolar a secundaria); las características de científica, democrática, nacionalista y humanista. Además, la regulación constitucional no se agota en el dispositivo citado, pues como bien se sabe, a partir de 2011, se deben tener en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tratados y acuerdos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En esa norma se establecen principios de ese derecho como la laicidad de la educación pública, su gratuidad y la necesidad de normas federales para unificar y coordinar el sistema educativo. En el ámbito internacional se reconoce como bien público a la educación superior, la cual debe protegerse por los Estados miembros. El dispositivo interno es complejo, en él se consagran derechos y obligaciones, se plasman los principios de impartición de la educación, faculta a los poderes y autoridades, establece la autonomía universitaria y delimita funciones (López, et al., 2013).

Desde el punto de vista constitucional, creemos que lo que forma parte del contenido esencial del derecho a la educación en sentido estricto es el acceso a la enseñanza del sistema educativo. También existen niveles escolares obligatorios, en los que la educación es un derecho y un deber; de igual forma, también parte del contenido esencial es la gratuidad de la enseñanza obligatoria, al igual que la proporcionada por instituciones públicas, la regulación de la instrucción privada, principios rectores, autonomía universitaria, competencia sobre planes educativos del ejecutivo federal y las facultades del Congreso de la Unión (Arteaga, 2012).

Además, implica que el poder público debe asumir el financiamiento de los centros docentes públicos. Desde el punto de vista del derecho constitucional, la gratuidad en la enseñanza significa que esta se podrá satisfacer en centros públicos. Nuestro precepto constitucional contiene lo que se ha denominado un “ideario educativo de la Constitución”, esos principios orientan el derecho a la educación de tal manera que la instrucción en nuestro país se justiciabiliza constitucionalmente a los fines expresamente apuntados en la sentencia sujeta al presente análisis (Díaz, 2013).

La función de los tribunales constitucionales es esencial para mantener a los poderes públicos dentro del límite constitucional y normativo. Además, su actividad implica que los postulados contenidos en la Constitución dejen de ser una expresión retórica para darle el estatus de norma vinculante, que posiciona y da mayor peso a la jurisdicción constitucional dentro del estado constitucional moderno (López, et al., 2013).

Contrario a esa referencia, a pesar del prestigio del modelo de jurisdicción constitucional concentrada, formulada por Kelsen (1928), también seguido por Ferrajoli (2006) por su eficacia, existen voces críticas que apuntan a otros formatos que sean más respetuosos con el Legislador. Las críticas sostienen que el control abstracto no es un tema de ciudadanos sino de políticos; es de mayor entidad un control difuso, pues con textos constitucionales más densos, con mayor irradiación en el orden legal, que además pretende estar garantizada, lo idóneo es que en los procedimientos ordinarios se defiendan los derechos e intereses emanados de la Constitución que los jueces deberán de tomar en cuenta (Prieto, 2013).

En esa tesitura, los tribunales constitucionales aparecen superpuestos a una estructura diferente que no corresponde a la realidad que exige una constitución material, viva y en pleno ejercicio ponderado de sus derechos; las dudas sobre la legitimidad de algunas sentencias que ya no solo determinan quién y cómo puede hacer la Ley, sino también en gran medida qué puede o debe decirse en la Ley, se incrementa de modo notable (Prieto, 2013).

Precisamente, Alexy (2007) anuncia un dilema al interpretar la igualdad como carga de argumentación. Las valoraciones del Tribunal constitucional serán colocadas por encima de las del Legislador, dado que a través de la hermenéutica del derecho de igualdad se fijan límites a la labor del Legislador. No obstante lo señalado, se debe orientar la actividad de la jurisdicción constitucional para procurar reducir el peligro de que el Tribunal reduzca injustificadamente la competencia del Legislador, pues no sería deseable y “se podría pagar un precio demasiado alto” (Alexy, 2007: 401), dada la hipotética imposibilidad de impedir una mayoría legislativa para emitir una norma discriminatoria constitucionalmente inadmisibile.

6. Consideraciones finales: Constitucionalización de los principios de igualdad y el acceso a la educación

Primera. El contenido de la sentencia nos permite aproximarnos a la aplicación judicial de una de las expresiones del derecho a la igualdad, que en materia tributaria se desarrolla en el concepto de equidad fiscal. Es necesario señalar que la equidad a la que obliga en materia fiscal la fracción IV del Artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (cpeum), tiene un amplio desarrollo en jurisprudencia; sin embargo, considerar esta como una especie del derecho fundamental de la igualdad, ya fue reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn).

Segunda. El tema del trato inequitativo a la Universidad no fue aislado, sino que se asoció a los objetivos plasmados en la Ley orgánica para la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (uaaan), que a su vez cumple con los fines del artículo 3.º de la Constitución. Luego, no solo era un trato desigual, sino un obstáculo para cumplir con la prestación estatal de proporcionar el servicio público de educación, asequible y de ser posible gratuito. Esto integró un binomio de derechos fundamentales vulnerados, que se tuvieron que analizar, argumentar, ponderar y resolver en conjunto; en otras palabras, establecer los parámetros de la justicia constitucional contemporánea.

Tercera. El desarrollo del proyecto de sentencia representa una excepción en materia de amparo; sin embargo, es una solución común en el ámbito de la jurisdicción constitucional. Seguramente para los ortodoxos del amparo los efectos de la sentencia desbordan el marco normativo del juicio, pero si no se hubiera tomado dicha decisión, no repararía y restablecería en forma plena el orden constitucional convencional. Es cierto que en materia de amparo fiscal existe jurisprudencia para ello; por tanto, el presente análisis no cae y rechaza categóricamente el señalamiento que hace el exministro Genaro Góngora Pimentel, de que ante la emisión de jurisprudencia por la Scjn se bloquean las facultades intelectuales de los jueces, y se podría agregar de los demás operadores jurídicos, litigantes incluidos, por lo que se acudió al estudio de la sistematización que la teoría ha llevado a cabo de las sentencias dictadas en la sede de tribunales con jurisdicción constitucional más amplia a la de nuestro juicio de amparo; provocando con ello la aplicación del bloque de constitucionalidad en su máxima expresión.

Cuarta. Es necesario sistematizar y comprender las figuras procesales del amparo y las propias de la jurisdicción constitucional, para entender mejor las necesidades de cada institución sin perder de vista las finalidades de ambas, que es restituir el orden constitucional, mantener vigentes los derechos, la división de poderes y el federalismo, por lo que algunas figuras del amparo no pueden operar de forma adecuada, fuera de cuestiones de simple legalidad (consistente en la violación de los artículos 14 y 16 de la cpeum en relación alguna Ley ordinaria), pues se encuentran superadas para resolver temas de constitucionalidad y control de la convencionalidad.

Quinta. En atención a las presentes conclusiones, esta investigación será la base para un examen mayor, pues como la sentencias dictadas ante la violación al derecho fundamental de igualdad o la omisión de derechos sociales prestacionales, existen otras figuras propias de la jurisdicción constitucional que superan el esquema del juicio de amparo respecto de temas de legalidad, como las sentencias estimatorias de acciones de constitucionalidad, controversias constitucionales y declaraciones generales

de inconstitucionalidad con efectos *erga omnes*, así como las invocadas en materia de derecho colectivo, en las que aparentemente se violenta la relatividad de las sentencias.

Referencias

- Alexy, R. (2007). *Teoría de la argumentación jurídica*. (Trad. Atienza, M. & Espejo, I.). 2ª Ed. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Aristóteles (1997) *Política*. Valencia, España: NoBooks Editorial.
- Aristóteles (2014). *Ética a Nicómaco*. Barcelona, España: Editorial Gredos.
- Arteaga Nava, E. (2012). *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press.
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Madrid, España: Trotta.
- Asensi, J. (2004). *La época constitucional*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Banco Mundial (2018). *Gasto público en educación, total (% del gasto del gobierno)*. Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GB.ZS?locations=MX>
- De la Garza, S. F. (2008) *Derecho financiero mexicano*. México: Porrúa.
- Deutsch, G. (1998) The University and the Healthcare of Children. *Global Health Promotion*. SAGE Journals N°. 1, Vol. 5, p. 5-8.
- Díaz, F. (2013). *La justicia constitucional en Iberoamérica: Una perspectiva comparada*. México: Ubijus.
- Ferrajoli, L. (2006) *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Madrid, España: Trotta.
- Góngora Pimentel, G. (1997). *La apariencia del buen derecho en la suspensión del acto reclamado*. La actualidad de la defensa de la Constitución, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM.
- López, L., Espín, E., García, J., Pérez, P. & Satrústegui, M. (2013). *Derecho constitucional*. Volumen I. 9ª ed. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Kelsen, H. (1928). *La justice constitutionnelle*. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger, Paris, abril-mai-juin 1928. Tomo 45, año XXXV, p. 197-257.
- Pleno (1997). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Semanario Judicial de la Federación. Novena época. Tomo VI. MCMXCVII. Estados Unidos Mexicanos.
- Prieto Sanchís, L. (2013). *El constitucionalismo de los derechos*. Madrid, España: Trotta.
- Real Academia Española (s.f.) Igualdad. Recuperado de <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=Kwjexzi>

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2004). *Semanario Judicial de la Federación*. Décima época. Tomo I. MMIV. Estados Unidos Mexicanos.
- Tron, J. (2013). *Argumentación en el amparo*. México: Porrúa.
- Unesco (1998). *Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción*. Aprobado por la Conferencia Sobre la Educación Superior. París. Recuperado de: http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#marco
- Unesco (2012). *Declaración de París sobre los REA*. Congreso Mundial Sobre los Recursos Educativos Abiertos (REA). París. Recuperado de: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/WPFD2009/Spanish_Declaration.html

Anexo

Precedentes y jurisprudencias

- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precedente 1a. IX/2009, rubro: Generalidad tributaria. Naturaleza jurídica y alcances de ese principio. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXIX, Enero de 2009; p. 552, IUS 168127.
- Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, precedente I.15o.A.157 A, rubro: Exención tributaria. Su diferencia con los supuestos de no sujeción. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXXII, Diciembre de 2010, p. 1764, IUS 163340
- Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, precedente I.15o. A.156 A, rubro: Exención tributaria. Su evolución en los sistemas tributarios. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXXII, Diciembre de 2010, p. 1765, IUS 163339.
- Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, precedente I.15o.A.155A, rubro: Exención tributaria. Su fundamento constitucional. Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Tomo XXXII, Diciembre de 2010, p. 1444, IUS 163472.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, precedente P. LI/2011, rubro Depósitos en efectivo. El Artículo 2, fracción II, de la Ley del impuesto relativo, al establecer una exención para las personas morales con fines no lucrativos, no viola el principio de equidad tributaria (legislación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de octubre de 2007). Décima Época, del *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, p. 568, Número de Registro: 160904.

- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia, rubro: Nóminas. La exención de pago del impuesto relativo, prevista en el inciso e) de la fracción II del Artículo 27 de la Ley de Hacienda para el Estado de San Luis Potosí, no transgrede el principio de equidad tributaria. Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008; p. 403, IUS 169454.
- Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia 1a. /J. 97/2006, rubro: Equidad tributaria. Cuando se reclama la existencia de un trato diferenciado respecto de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de aquel principio, los argumentos relativos deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad. Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, enero de 2007, p. 231, IUS 173569.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia P. /J. 42/97, rubro: Equidad tributaria. Implica que las normas no den un trato diverso a situaciones análogas o uno igual a personas que están en situaciones dispares. Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, junio de 1997, p. 36, IUS 198402.
- Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tesis de jurisprudencia 2a. /J. 94/2009, rubro: Amparo indirecto y directo en que se cuestiona una norma fiscal que se estima inequitativa porque otorga un beneficio sólo a determinados contribuyentes, respecto de los que jurídicamente son iguales. Ante la posibilidad jurídica de restituir al quejoso en el goce de la garantía constitucional violada, el juicio de amparo indirecto es procedente y en el directo el concepto de violación relativo es operante. Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, agosto de 2009; p. 97, IUS 166737

La versión pública de la sentencia se puede consultar en el link siguiente:

http://sise.cjf.gob.mx/SVP/word1.aspx?arch=217/02170000161335920010010.doc_1&sec=Luisa_Gabriela_Ojeda_Gómez&svp=1