

00721
524



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
DIVISION DE UNIVERSIDAD ABIERTA**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA
OTORGAR RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ
OFICIAL DE ESTUDIOS A INSTITUCIONES
PARTICULARES DE EDUCACION SUPERIOR.**

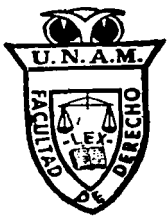
T E S I S

**PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

SILVIA YSABEL MARTINEZ MALDONADO

ASESOR: LIC. PEDRO NOGUERON DE LA ROQUETTE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**TESIS CON
FALLA DE
ORIGEN**

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA**

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA
OTORGAR RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL
DE ESTUDIOS A INSTITUCIONES PARTICULARES DE
EDUCACIÓN SUPERIOR.**

**Tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho
presenta la alumna: Silvia Ysabel Martínez Maldonado**

Asesor: Lic. Pedro Noguerrón de la Roquette

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 28 de abril de 2003



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E**

La pasante de esta Facultad, MARTINEZ MALDONADO SILVIA YSABEL, con número de cuenta 8434935-8 ha elaborado la tesis denominada "EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA OTORGAR RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS A INSTITUCIONES PARTICULARES DE EDUCACIÓN SUPERIOR", bajo la dirección del Lic. Pedro Noguero de la Roquette y la cual a mi juicio cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

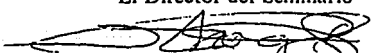
Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.- Lic. Fernando Serrano Migallón...- Director de la Facultad de Derecho.- presente.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

A DIOS:

Por guiarme todos los días de mi vida e iluminar con su luz infinita el camino hacia el logro de mis metas y anhelos.

A MIS PADRES:

Por darme la vida y hacerme una mujer perseverante.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la División de Universidad Abierta de la Facultad de Derecho:

Por que su planta docente y personal académico, hacen posible el sueño de cursar la Licenciatura en Derecho, para todos aquellos que por compromisos laborales o familiares no pueden asistir al sistema escolarizado; por que con su excelente sistema de enseñanza, permiten a egresados de diversas carreras, aplicar la Ciencia Jurídica en su ejercicio profesional y por que con su labor educativa, construyen cada día, un México más fuerte.

A TODOS MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE LA DIVISIÓN DE UNIVERSIDAD ABIERTA:

Por que con su amistad y compañerismo me brindaron el apoyo necesario, para cursar la carrera en este sistema tan arduo y complejo.

A LA LICENCIADA OFELIA VALENCIA OREGÓN:

Abogada y amiga incomparable, por su invaluable ayuda en este trabajo de investigación

AL LICENCIADO PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE:

Por que gracias a su profesionalismo y eterna paciencia, pude realizar esta tesis.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA
OTORGAR RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL
DE ESTUDIOS A INSTITUCIONES PARTICULARES DE
EDUCACIÓN SUPERIOR.**

INTRODUCCIÓN	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:	9
DELIMITACIÓN DEL MARCO DE ESTUDIO.....	11
JUSTIFICACIÓN.....	12
OBJETIVO GENERAL.....	12
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
HIPÓTESIS	12
METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN	13
 INDICE DE ABREVIATURAS	 14
 CAPÍTULO 1	 15
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	15
1.1. CONCEPTO DE CULTURA.-	15
1.2. CONCEPTO DE EDUCACIÓN.-.....	16
1.3. CONCEPTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.-.....	17
1.3.1. Formas de organización universitaria.....	21
1.4. CONCEPTO DE ESTADO.-.....	22
1.4.1. El Estado Mexicano.	28
1.4.2. Estado de derecho.-.....	29
1.4.3. División de Poderes.-.....	30
a) Poder Ejecutivo.....	30
b) Poder Legislativo.....	31
c) Poder Judicial.....	32
1.5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	32
1.5.1. Centralizada.....	33
a) Presidencia de la República:	33
b) Secretarías de Estado.....	33
c) Departamentos Administrativos.....	36
d) Consejería Jurídica.....	36
1.5.2. Parastatal.....	37
1.6. FORMAS DE ACREDITACIÓN COMPARADA:.....	38
a) Estados Unidos de América.....	39
b) Canadá.....	40
c) Francia.....	40
d) Colombia.....	41
e) Chile.....	41
f) México:.....	42

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

3

CAPÍTULO 2	46
MARCO HISTÓRICO.....	46
2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL.....	46
2.2. ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO.....	47
a).-India.....	49
b).- China.....	49
c).- Grecia.....	50
d).- El Pueblo Árabe.....	51
2.3. ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	51
a) La Independencia:.....	53
b) Principales Estrategias Gubernamentales en Materia de Educación Superior.....	54
2.4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.....	56
 CAPÍTULO 3	 58
LEGISLACIÓN APLICABLE.....	58
3.1. MARCO JURÍDICO.....	58
3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	58
3.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	62
3.4. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.....	63
3.5. REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.....	66
3.6. ACUERDO 243:.....	68
3.7. ACUERDO 279.....	68
 CAPÍTULO 4	 70
PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR EL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS.....	70
4.1. MARCO CONCEPTUAL DEL RVOE.....	70
4.1.1. Acto Administrativo.....	70
4.1.2. Diferencia entre Proceso y Procedimiento:.....	72
4.1.3. El Proceso:.....	73
4.1.4. Proceso administrativo.....	74
4.1.5. Procedimiento Administrativo.....	75
a) Procedimiento Interno y Externo.....	75
b) Procedimiento Previo y de Ejecución.....	76
c) Procedimiento de Oficio o "a Petición de Parte".....	76
4.2. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR EL RVOE.....	77
4.2.1. Procedencia:.....	77
4.2.2. Tramitación:.....	78
4.2.2.1. Integración de Solicitudes:.....	78
4.3.1. Partes en el procedimiento.....	82
4.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.....	83
4.3.1. Recursos de Revisión ante autoridad administrativa.....	86
4.3.2. Juicio Contencioso Administrativo:.....	90
4.3.2.1. Antecedentes:.....	91
4.3.2.2. Proceso Contencioso Administrativo.....	93
4.4. JUICIO DE AMPARO.....	97
4.4.1. Fundamentos del Juicio de Amparo:.....	97
4.4.2. Principios Rectores del Juicio de Amparo.....	99
4.4.3. Partes en el Juicio de Amparo.....	99
4.4.4. Tipos de Amparo.....	100
 CONCLUSIONES:	 105
 BIBLIOGRAFÍA	 111

INTRODUCCIÓN

La educación es un elemento preponderante en el desarrollo de la humanidad, desde los inicios de la vida, el hombre produce conocimientos empíricos que le permiten conservar su medio ambiente, alimentarse y vestirse; implementa también, formas de comunicación y organización, propiciando así, la interacción entre individuos y más tarde la integración de sociedades.

El hombre en su afán de supervivencia y trascendencia, desarrolla la transmisión generacional de conocimientos empíricos, dando paso al proceso enseñanza-aprendizaje, de donde se construyen la ciencia, la historia y la cultura de la humanidad.

Posteriormente y como consecuencia del fenómeno evolutivo de la ciencia, respaldado por el crecimiento de las sociedades organizadas, surge la educación formal; entendida ésta como el conjunto sistematizado de técnicas y procedimientos pedagógicos que posibilitan la transmisión gradual del conocimiento; esta modalidad educativa tiene lugar generalmente en aulas diseñadas para que un grupo de educandos escuchen la exposición teórico-práctica que de diferentes áreas del conocimiento imparte un docente.

La educación formal es la base para el desarrollo de los individuos; proporciona a cada ser humano una mejor calidad de vida, pues lo lleva a conocer el mundo en que vive, lo dota de un pensamiento socialmente comprometido y posibilita su eficiente incorporación al mercado laboral; es el motor impulsor para cada nación, en tanto forma ciudadanos capacitados para desarrollar todas las áreas del conocimiento, sustentándose en la investigación, el fomento cultural y el desarrollo científico; posibilitando así, el desarrollo económico, político y social.

En los Estados Unidos Mexicanos (en lo subsiguiente México), la educación es un derecho consagrado por el artículo tercero de nuestra Carta Magna, en donde se establecen los lineamientos para el desarrollo de un sistema educativo tendiente a formar ciudadanos con los conocimientos habilidades y actitudes necesarios para el aprovechamiento de los recursos naturales, la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de la independencia económica, y el acrecentamiento de nuestra cultura, buscando siempre la mejor convivencia humana.

Con base en el citado precepto y en cumplimiento al derecho de todo ciudadano de recibir una educación gratuita, el Estado mexicano promueve y atiende todos los tipos y modalidades educativas de que se conforma el sistema educativo nacional.

Con el paso del tiempo y ante la incapacidad del Estado para cumplir con la creciente matrícula estudiantil; a partir de 1934 los particulares obtienen la autorización para impartir todos los niveles del sistema educativo nacional.

Esta autorización no implica un total desprendimiento del control estatal sobre la educación; por el contrario, conforme al artículo 3º Constitucional, el ejecutivo determina los planes y programas correspondientes a la educación primaria, secundaria, normal y preparatoria; que deberán cumplirse por todas las instituciones públicas o privadas en donde impartan estos niveles educativos.

En el nivel educativo superior, existen en México las universidades autónomas y las privadas; en el caso de las primeras, el artículo 3º. Constitucional en su fracción VII, les otorga la facultad de gobernarse a sí mismas, determinar sus planes y programas y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mientras que las segundas, podrán impartir educación, siempre que el Estado acredite la calidad y pertinencia de sus programas de estudio, planta docente e instalaciones.

El Estado acredita los estudios impartidos por los particulares a través de dos mecanismos:

- a) **La Incorporación:** En este sistema las Instituciones Particulares de Educación Superior, legalizan sus estudios a través de las universidades autónomas, obligándose a seguir estrictamente sus programas académicos y modelos técnico-pedagógicos dentro del proceso enseñanza aprendizaje; así como también, someter a su consideración la planta docente, e instalaciones. Tienen competencia para incorporar, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y las Universidades Estatales.
- b) **El Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios:** Es el medio por el cual se incorporan al Sistema Educativo Nacional los estudios impartidos por las instituciones particulares de educación superior; En el marco de los procesos de federalización de la vida nacional, la Ley General de Educación establece la facultad concurrente de los gobiernos federal y estatales otorgar, negar y retirar el citado reconocimiento, a través de éste, los certificados, títulos, diplomas y grados correspondientes a los estudios incorporados, son válidos en toda la República Mexicana y son objeto de revalidación, por los sistemas educativos de otros países.

Este reconocimiento tiene lugar a partir de un procedimiento administrativo establecido por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el acuerdo 279 emitido por la Dirección General de Educación Superior, de la Secretaría de Educación Pública, órgano competente para otorgar, mantener y retirar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.

La Secretaría de Educación Pública, como todas las Secretarías de Estado, delega funciones en diversas subsecretarías; es el caso de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, que a su vez se divide en dos áreas fundamentales, la Dirección de Investigación Científica en donde se coordinan y administran los proyectos de investigación que en diversas áreas de la ciencia promueve el Estado y la Dirección General de Educación Superior; organismo competente para otorgar Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a programas académicos impartidos por instituciones particulares de educación superior; se subdivide a su vez, en tres

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

direcciones: Dirección de Subsidio a Universidades, Dirección de Desarrollo Universitario y Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior.

La Dirección de Subsidio a Universidades, limita sus funciones a la administración del presupuesto y seguimiento de proyectos especiales de universidades estatales.

La Dirección de Desarrollo Universitario realiza funciones de planeación y evaluación de proyectos de universidades públicas, así como el apoyo y coordinación de la docencia.

La Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior, es competente para otorgar, mantener y retirar el RVOE; se conforma por una Dirección, tres Subdirecciones: Subdirección de Reconocimiento, Subdirección de Control Escolar y Subdirección de Inspección; así como de cuatro Departamentos: Certificación Escolar, Evaluación Curricular, Revalidaciones y Equivalencias y Supervisión de Infraestructura y Procesos.

La Dirección coordina todas y cada una de las actividades que conforman el procedimiento administrativo para otorgar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.

La Subdirección de Reconocimiento tiene a su cargo la coordinación de los departamentos de: Supervisión Infraestructura y Procesos y de Evaluación Curricular.

El Departamento de Supervisión de Infraestructura y Procesos, realiza las supervisiones a las instalaciones de las IPES, en donde revisa la documentación legal del inmueble (permiso de uso de suelo, posesión legal del inmueble, seguridad estructural, programa de protección civil, y acta constitutiva de la persona moral propietaria de la institución); así como también, documentación que avale el nivel académico de los docentes, bibliografía, material didáctico y pertinencia de las instalaciones para cumplir con la labor docente.

El Departamento de Evaluación Curricular, realiza el análisis técnico- pedagógico de los programas académicos que las instituciones particulares de educación superior presentan para obtener Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de las diferentes Licenciaturas, Especialidades, Maestrías, Doctorados y Carreras Profesionales Cortas.

La Subdirección de Control Escolar, coordina los departamentos de: Equivalencias y Revalidaciones y Certificación escolar.

El Departamento de Equivalencias y Revalidaciones se encarga de dos funciones específicas:

1. Revalidar los estudios efectuados en el extranjero para que tengan reconocimiento en el país, así como los estudios hechos en México para que puedan ser revalidados en otros países.
2. Realizar las equivalencias para alumnos que interrumpieron sus estudios o cambian de institución educativa, quienes podrán continuar a partir del último ciclo aprobado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Departamento de Certificación Escolar, tiene a su cargo, la autorización de formatos para certificación escolar; autenticación de certificados parciales, títulos, diplomas y grados; así como el registro de reportes de contribuciones hacendarias.

La Subdirección de Inspección tiene a su cargo las visitas a instituciones particulares que cuentan con RVOE.

La Coordinación Administrativa se encarga de dirigir los departamentos de: Recursos humanos y Financieros y Recursos materiales.

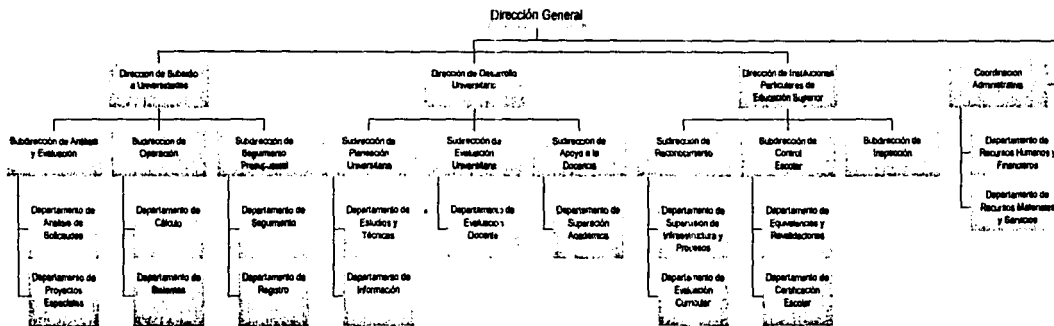
Con el objeto de ilustrar la explicación realizada en párrafos anteriores, presento en la siguiente página, el organigrama elaborado por la Dirección General de Educación Superior.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Dirección General de Educación Superior

Estructura Dinámica



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El propósito fundamental de esta investigación es analizar desde una perspectiva jurídica, el procedimiento para otorgar y mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios.

El Estado Mexicano a través de la Secretaría de Educación Pública autoriza a los particulares para impartir educación superior en el país, conforme a los siguientes preceptos jurídicos: el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su fracción I inciso e); Ley General de Educación Artículo 14 fracción IV; y por supuesto, con base en el artículo 3º. Constitucional fracción VI que por decreto del 13 de diciembre de 1934 establece los fundamentos jurídicos, con que el Estado rige la educación impartida por los particulares.

La Secretaría de Educación Pública, otorga el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a los particulares, siempre que éstos cumplan con los lineamientos establecidos por la Dirección General de Educación Superior órgano competente para realizar el citado procedimiento, encuadrando así los elementos constitutivos del acto administrativo, toda vez que se trata de un acto realizado la autoridad administrativa, en ejercicio de sus funciones administrativas y produce efectos jurídicos recíprocos entre el Estado y los particulares.

Este acto administrativo implica una declaración unilateral de voluntad por parte de la Dirección General de Educación Superior, creando efectos jurídicos directos respecto de los particulares acreditados para impartir educación superior en México, quienes adquieren derechos y obligaciones específicas al obtener el citado reconocimiento.

El otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, es un acto administrativo por el que la Secretaría de Educación Pública emite una respuesta afirmativa o negativa, en este último supuesto, el solicitante posee el derecho de exigir su pretensión mediante los procedimientos legales establecidos.

El Derecho es el eje sobre el que se sustenta el procedimiento en cuestión, ya que norma los lineamientos establecidos por la SEP para otorgar el RVOE, así como también, provee a los particulares de los medios de defensa necesarios en caso de recibir una respuesta negativa y ésta no sea debidamente fundada.

La Ciencia Jurídica rige todos los actos del Estado; sienta las bases legales para alcanzar el desarrollo en materia de educación superior y con ello formar el capital humano necesario en la transformación del país.

Es propósito fundamental de esta investigación, analizar los procesos históricos y políticos que gestan la situación actual de la educación superior, así como determinar las formas en que el Derecho contribuye al desarrollo de este nivel educativo en dos vertientes fundamentales: en primer lugar conformando la normatividad jurídica

necesaria con que el Estado promueve la excelencia educativa y en segundo lugar, dotando a los ciudadanos de medios legales de impugnación que podrán ejercer siempre que consideren transgredido su derecho a impartir educación en el país conforme a lo estipulado en el artículo 3º Constitucional.

Esta investigación se circunscribe al ámbito Federal, toda vez que el otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, es facultad concurrente para las entidades de la República y la Federación y se sujeta al acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación en julio de 2000 vigente hasta el momento y en donde se establece el procedimiento para otorgar el citado reconocimiento.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

DELIMITACIÓN DEL MARCO DE ESTUDIO

La presente investigación se dirige al análisis del entorno jurídico del procedimiento administrativo con que el Estado Mexicano otorga reconocimiento de validez oficial de estudios a instituciones particulares de educación superior; tema que si bien puede ser objeto de diversas investigaciones enfocadas desde otras ramas del conocimiento: como la Historia, la Pedagogía o la Sociología; para efectos de la presente tesis, éstas solo construyen los cimientos, para contextualizar el estudio de la ciencia jurídica sobre la educación superior.

Con el objeto de analizar los elementos constitutivos del fenómeno educativo, este trabajo de investigación inicia en su capítulo primero, con las diferentes definiciones y conceptos que enmarcan a la educación superior e intervienen en su relación con el Estado; así, la cultura, la educación y el Estado mismo con sus diferentes formas de organización administrativa, conforman el marco conceptual de esta tesis; incluido también el análisis comparativo de las diversas formas con que otros países acreditan este nivel educativo.

En el capítulo dos inicio con una reflexión sobre la importancia de la Historia en el desarrollo del objeto de estudio; posteriormente presento el análisis retrospectivo de los antecedentes generales de la educación superior en el mundo, como un parámetro comparativo que nos permite entender el contexto internacional con que se gesta este fenómeno educativo en nuestro país; de este análisis universal se desprende el estudio de tres épocas fundamentales para el desarrollo educativo nacional; la colonia, la independencia, y las estrategias presidenciales más destacadas, hasta delimitar su situación actual.

Desde esta perspectiva jurídica, la educación superior, se sustenta en el análisis de los procesos históricos que la constituyen dentro del panorama universal y nacional; pormenorizando las formas en que desde sus inicios es regulada por el Derecho; entendiendo así su problemática actual y prospectiva.

Toda vez que en la presente investigación realizo un análisis del procedimiento para otorgar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios desde una perspectiva jurídica, en el capítulo tres realizo el estudio de la legislación aplicable en materia de educación superior.

La perspectiva jurídica del tema en cuestión entraña los medios de defensa al servicio de los particulares para impugnar las decisiones de los órganos de la administración pública, en este caso, la decisión por parte de la Dirección General de Educación Superior de negar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios; por tanto, el capítulo cuatro se conforma por el estudio del procedimiento administrativo en cuestión, partiendo de su conceptualización como acto administrativo, así como la correspondiente delimitación como procedimiento administrativo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

JUSTIFICACIÓN

La importancia de esta investigación radica en analizar al Derecho como un elemento coadyuvante en la optimización de la educación superior, pues proporciona las normas que la rigen y hacen viable para todos los ciudadanos, así como los lineamientos que la dirigen al desarrollo del país.

El análisis de los medios jurídicos de defensa dentro del fenómeno educativo, es una muestra de la importancia del quehacer jurídico en todos los actos regulados por el Estado

Así pues, dirigir el estudio de la ciencia jurídica hacia el fenómeno educativo, investigar y analizar las formas en que el Derecho sirve al Estado en la tarea de brindar educación a los ciudadanos, en este caso de nivel superior y, lograr que ésta sea pertinente, de calidad y equitativa para todos los individuos que conforman nuestra sociedad, particularmente el núcleo de población inscrito en las instituciones particulares de educación superior, eficientar los procedimientos para validar los estudios impartidos por los particulares y garantizar la legalidad de los mismos, resultan el punto medular en este trabajo de tesis.

OBJETIVO GENERAL

Investigar y analizar desde una perspectiva jurídica el procedimiento administrativo para otorgar y mantener el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a programas académicos impartidos por Instituciones Particulares de Educación Superior.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la legislación que faculta a la Dirección General de Educación Superior, S.E.P., para otorgar y mantener el RVOE.
- Investigar y delimitar los procesos históricos y políticos en que se desarrolla la educación superior en México.
- Delimitar la convergencia de facultades entre la Federación y las dependencias estatales de la SEP.
- Determinar los medios de impugnación que los particulares pueden interponer en los casos en que les sea negado el RVOE.

HIPÓTESIS

Si el procedimiento para otorgar y mantener el R.V.O.E. es sustentado por el estudio, análisis e investigación fundados en la legislación aplicable del ámbito educativo, entonces la educación superior impartida por los particulares en México, será de calidad, pertinente y equitativa; así mismo, si los particulares hacen uso de los medios de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

impugnación para comprobar la veracidad del multicitado procedimiento administrativo, contribuyen entonces, a garantizar su legalidad.

METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

La presente investigación se sustenta en el método científico, consistente en la observación del fenómeno objeto de esta actividad indagatoria, el planteamiento y delimitación del problema, la justificación y consideraciones del tema, la formulación de la hipótesis respectiva y la comprobación o refutación de las mismas.

De manera específica se utiliza el método inductivo, lógico formal, el análisis y la descripción.

El trabajo de investigación es estrictamente documental, razón por la cual se utilizan técnicas de investigación de este tipo como son: las fichas de trabajo de paráfrasis, cita textual, comentario personal, resumen, así como fichas bibliográficas y hemerográficas y la anotación de referencias bibliográficas de las fuentes utilizadas a pie de página.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Indice de Abreviaturas

- ANUIES** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
- CIEES** Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
- CIFRHS** Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud
- COEPES** Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
- CONACYT** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
- CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- DGES** Dirección General de Educación Superior
- DIES** Dirección de Instituciones Particulares de educación superior
- FIMPES** Federación de instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
- IPES** Instituciones Particulares de Educación Superior
- LFEPA** Ley Federal del Procedimiento Administrativo
- LGE** Ley General de Educación
- LOAPF** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- LOTFJFA** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
- LA** Ley de Amparo
- RVOE** Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
- SEP** Secretaría de Educación Pública
- SESI** Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica
- SECTUR** Secretaría de Turismo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El tema de la educación superior en México, se construye a partir de la conceptualización de los diferentes elementos que le dan forma.

Dentro de este capítulo se definen, los elementos constitutivos del procedimiento administrativo para otorgar el Reconocimiento Validez Oficial de Estudios a programas académicos impartidos por Instituciones Particulares de Educación Superior; en este contexto ubicamos el concepto de **Cultura**, en tanto elemento sustancial de la educación, el de **Educación**, pues constituye el punto nodal del objeto de estudio y por ende el concepto de **Educación Superior**, de donde se desprenden las formas de organización universitaria; finalmente, el concepto de **Estado**, quien autoriza a los particulares para impartir educación en México y de donde emanan, el Estado de Derecho, la División de Poderes, las Formas de organización de la Administración Pública; así como las formas con que otros Estados acreditan la educación superior.

1.1. CONCEPTO DE CULTURA.-

Uno de los elementos más importantes en esta tesis es sin duda, la cultura, pues es una característica esencial de la universalidad del conocimiento transmitido a través de la educación superior; entendida ésta como el cultivo y maduración perfecta de las potencialidades y capacidades humanas, es el conjunto de obras, instituciones, virtudes, ideas y principios, que son capaces de formar a las personas porque encarnan en sí los valores fundamentales de los que depende el perfeccionamiento armónico, jerarquizado e integral de la persona humana; luego entonces significa la diferencia más sustancial con otros niveles educativos como la educación técnica para el trabajo, por citar algún ejemplo.

La educación universitaria forma al educando dotándolo de una cultura universal, con elementos que lo llevan a conocer al hombre en su sentido humano y proporciona conocimientos sobre la realidad social y política del mundo, dotándolo así de un pensamiento socialmente comprometido.

La educación es un proceso de interrelación entre los seres humanos en el que las nuevas generaciones, se apropian de los bienes culturales de una comunidad determinada; estos bienes son el producto del intelecto humano en busca del conocimiento y desarrollo de su entorno; así, la ciencia, el arte, la moral, la economía, la religión etc., son productos culturales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*"La palabra cultura (del latín cultura, originariamente de cultura agri cultura del campo, agricultura) designa precisamente esa conformación a cierto propósito, a cierto fin, propósito y fin se consideran preferibles, dignos, valiosos. Pues en última instancia, la palabra "cultura" se aplica a aquello que tiene valor, a lo que se ofrece dotado de un carácter valioso. La cultura consta de varios sectores o partes, de los cuales, los más importantes son: a) La ciencia y la técnica; b) La moral; c) El arte; d) La religión; e) El Derecho. f) El lenguaje; y, g) La Economía."*¹

La cultura es entonces, el producto del intelecto humano y es organizado por el hombre en diferentes sectores que permiten conformar las áreas del conocimiento: Físico Matemática, Económico Administrativa, Humanidades, Químico Biológicas, Ciencias Sociales y Bellas Artes.

El Derecho en tanto parte de las Ciencias Sociales es un producto cultural de la sociedad, tiene como fuentes a los usos y costumbres; es decir, las prácticas reiteradas de un grupo social determinado que al paso del tiempo se constituyen en normas.

*"CULTURA. (Del Lat. Cultura) f. Cultivo. Resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio y del estudio las facultades intelectuales del hombre. General. Conjunto de conocimientos básicos necesarios para toda persona en un momento histórico y en un medio social dados, independientemente de cualquier especialización técnica"*²

1.2. CONCEPTO DE EDUCACIÓN.-

Otro elemento determinante en el análisis conceptual de la educación superior, es precisamente 'la educación'.

Desde los inicios de la humanidad la educación se convierte en una forma de manifestación social latente en todos los aspectos de la vida del hombre, lo acompaña desde el momento mismo del alumbramiento y hasta el de la muerte, es por consiguiente, el motor impulsor del desarrollo en cada nación.

El proceso enseñanza-aprendizaje tiene dos modalidades: educación formal e informal; por la primera, entendemos aquella impartida en el aula por una persona académicamente capacitada para tal efecto, quien prepara al educando con los conocimientos habilidades y actitudes requeridos en el sistema productivo y por la segunda, el aprendizaje asimilado por el hombre del entorno social, es decir, la educación de los padres, de la sociedad y de la religión; esta educación sirve al individuo para convivir con sus semejantes.

"En los pueblos primitivos la educación se manifiesta como una influencia espontánea del adulto sobre el niño y adolescente. Con el tiempo, el hombre cae en la cuenta de la importancia de este hecho. El cazador inicia a sus hijos en el penoso oficio de capturar o matar a los animales; en los pueblos agrícolas, la madre transmite a los suyos las rudimentarias artes del cultivo. Sobre esta educación primitiva, de carácter general y

¹ LARROYO FRANCISCO, La Ciencia de La Educación Edit. Porrúa México, 1965, 38 y 39.

² Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo 4, Salvat Editores, Barcelona 1972. pag. 940.

*espontánea, ha ido apareciendo al correr de los tiempos, un conjunto de actos e instituciones enderezados a desenvolver conscientemente la vida cultural de los jóvenes. En esta etapa del proceso, la educación que antes era una influencia espontánea, toma ahora la forma de una influencia intencionada que se realiza voluntariamente sobre las generaciones jóvenes y llega a ser ejercida por personas especializadas, en lugares apropiados y conforme a ciertos propósitos religiosos, políticos y económicos.*³

El término educación tiene diferentes acepciones; etimológicamente la palabra educación proviene del vocablo latino *educare* que a su vez se formó del verbo *educere*, compuesto de *ex*, afuera y *ducere*, llevar, conducir.

*"En rigor etimológico derivase la palabra EDUCACIÓN, del verbo latino educare, que en sentido propio vale tanto como cuidar, criar, hacer crecer, alimentar, y por extensión, formar, doctrinar, enseñar"*⁴

Diversos autores han definido el fenómeno educativo; para Ralph W. Tyler

*"Educar significa modificar las formas de conducta humana"*⁵;

Francisco Larroyo define a la educación como

*"Un proceso por obra del cual las nuevas generaciones se apropian de los bienes culturales de una comunidad; Un hecho gracias al cual niños y jóvenes entran en posesión de conocimientos científicos y formas de lenguaje, costumbres morales y experiencias estéticas, destrezas técnicas y formas de vida"*⁶.

La educación que en los inicios de la humanidad se transmitía en forma espontánea, se transforma y evoluciona mejorando las condiciones de vida del hombre; éste encuentra paulatinamente nuevas formas de transmitir sus conocimientos hasta conformar la educación formal, en donde se desarrollan métodos y técnicas de investigación y de enseñanza que optimizan el proceso educativo.

La educación formal se organiza en diferentes niveles académicos con secuencia entre sí, que en su último estrado tiene como finalidad formar cuadros profesionales impulsores del desarrollo nacional.

Se puede considerar a la educación formal, como una serie de procesos de socialización que propician el adecuado equilibrio entre el hombre y su sociedad; así, conforme va pasando el tiempo y como resultado de la evolución de la ciencia y la tecnología, la educación se va haciendo cada vez más compleja y especializada.

1.3. CONCEPTO DE EDUCACIÓN SUPERIOR.-

³ Larrolo Francisco, . La Ciencia de la Educación, Porrúa, Pags. 40 y 41..

⁴ LARROLLO FRANCISCO, La Ciencia de la Educación, Porrúa, pag. 35

⁵ TYLER RALPH W, Principios Básicos del Currículum Edit. Troquel Buenos Aires 1986Pag. 11

⁶ LARROYO FRANCISCO, La Ciencia de la Educación Porrúa, pag. 39

De acuerdo con la Ley General de Educación, el sistema educativo mexicano se divide en las siguientes categorías: Educación Básica, Educación Media Superior y Educación Superior; los estudios impartidos en cada uno de estos niveles, tienen validez oficial cuando han obtenido el reconocimiento del Estado y se sujetan a las disposiciones de la ley.

La educación básica en México la integran los niveles preescolar, primaria y secundaria, la educación obligatoria comprende nueve años: seis de educación primaria y tres de secundaria, el nivel preescolar no es obligatorio para ingresar al nivel primaria. La educación secundaria es obligatoria desde 1993 y se imparte en las siguientes modalidades: general, para trabajadores, telesecundaria, técnica y para adultos.

La educación media superior es posterior a la secundaria y comprende el bachillerato; apoya al educando en tres diferentes aspectos:

1. Como formación propedéutica para aquellos que continúan con estudios superiores.
2. Proporciona educación técnica especializada
3. Formación bivalente, en el caso de bachillerato tecnológico, que ofrece simultáneamente una preparación técnica y la requerida para tener acceso a la educación superior tecnológica.

La Educación Superior es el tema central en este trabajo de tesis, se trata del nivel más elevado dentro del sistema educativo nacional, forma cuadros profesionales altamente capacitados para el desarrollo de las diferentes áreas del conocimiento con una conciencia crítica de su entorno social, y sólidos conocimientos de cultura general.

"El término 'enseñanza superior' implica, jerarquía. Se trata de una aventajada enseñanza que ha de impartirse tras otra, la no-superior. Esta última como se sabe, se divide orgánicamente en enseñanza elemental y enseñanza secundaria. Es por ello que la enseñanza superior se califica, no de manera infrecuente como enseñanza terciaria."

La enseñanza impartida al interior de las aulas universitarias, es la sustancia misma de este trabajo de tesis, toda vez que es el motivo y fin del procedimiento administrativo para otorgar el RVOE; el Estado Mexicano en su afán por elevar el nivel educativo de los profesionistas mexicanos, desarrolla este mecanismo acreditador del nivel educativo superior.

Por tanto, dentro de este marco teórico-conceptual, explico el concepto y características de la educación superior, de donde se desprende que el vocablo "superior" implica en sí mismo la idea de jerarquía y le confiere a este nivel educativo, el grado más elevado en la pirámide del sistema educativo nacional; implica por consiguiente, la existencia de otros grados educativos que a su vez conforman la base escalafonal para que un individuo acceda a los estudios universitarios.

Para entender de manera objetiva la estructura de la pirámide conformada por el sistema educativo nacional, debemos entender por este último, el conjunto de las instituciones educativas existentes en México y el orden en que quedan situadas en recíproca y

⁷ LARROLLO FRANCISCO Pedagogía de la Enseñanza Superior, pag.27

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ascendente relación, visto verticalmente la enseñanza superior ocupa el nivel más elevado en la pirámide educacional.

Además de su nivel jerárquico, la educación superior se caracteriza también por tres elementos sustanciales que emanan de su propia naturaleza: la investigación creadora, el descubrimiento y el análisis del entorno sociocultural en que se desarrolla el pueblo de México y el mundo en general, elementos que en su conjunto, constituyen la universalidad del conocimiento.

Las universidades mexicanas, tanto públicas como privadas, desarrollan dentro de su proyecto educativo integral, programas de investigación específicos que contribuyen a formar al individuo como un ente pensante que dotado de una formación académica adecuada será capaz de explorar nuevos campos del conocimiento; contribuyendo así al desarrollo social y económico del país.

Definiendo el término investigación, podemos deducir que investigar significa conquistar nuevos conocimientos, este mecanismo indagador, no es monopolio de una ciencia; de hecho, en todos los dominios del saber se puede investigar y se debe investigar, aunque por supuesto, existen diversas técnicas y métodos de estudio en función de la naturaleza teórico-práctica de cada disciplina; así, el filósofo, el matemático, el jurista, el historiador, el físico, el químico y el economista, investigan de modo distinto.

En resumen, la educación superior es el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes específicos de una rama del conocimiento y de un área laboral, emanados de la investigación, teoría y práctica académicas; conformando un grado académico determinado.

La educación superior en México, encuadra los siguientes grados académicos:

- a) Carrera Profesional Corta: Tiene como objetivo fundamental, la rápida incorporación del egresado al mercado de trabajo; por tanto, se basa en una formación teórico-práctica e intensiva directamente vinculada con los requerimientos del sector laboral. Al término de este nivel académico, el egresado obtiene el título de Profesional Asociado.
- b) Licenciatura.- Forma profesionistas poseedores de una cultura universal y pensamiento socialmente comprometido, por lo que su modelo pedagógico está dirigido a promover los conocimientos, actitudes, aptitudes, y métodos de trabajo relativos al ejercicio de una profesión. Al concluir este nivel académico el egresado obtiene el título de Licenciado.
- c) Especialidad.- Su modelo pedagógico está dirigido al estudio y tratamiento de problemas específicos de un subcampo, rama o vertiente de una licenciatura; puede referirse tanto a conocimientos y habilidades de una disciplina básica, como a actividades específicas de una profesión determinada. La formación que se busca es la profundización en aspectos particulares y concretos. Al término de este nivel educativo, el egresado obtiene el título de Maestro.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- d) **Maestría.-** Consiste en la formación de personal capacitado para participar en el desarrollo innovativo, el análisis, la adaptación e incorporación a la práctica de los avances del área en cuestión o de aspectos específicos del ejercicio profesional. El egresado adquiere un amplio conocimiento de su área de especialidad, incluidos el origen, desarrollo, paradigmas, aspectos metodológicos de la investigación y técnicas en vigor, lo que le permite estar preparado para el desarrollo de actividades académicas de alto nivel. Al término de este grado académico, el egresado obtiene el título de Maestro.
- e) **Doctorado.-** Se dirige a la formación de personal capacitado para la investigación, capaz de generar y aplicar el conocimiento en forma original e innovadora. apto para preparar y dirigir investigadores o grupos de investigación. La formación será tanto de extensión como de profundidad por lo que el egresado poseerá un dominio pleno del área. Al término de este grado académico, el egresado obtiene el título de Doctor.

Con el fin de objetivizar la conceptualización de la educación superior, se presenta el siguiente cuadro:

SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL

EDUCACIÓN BÁSICA	Primaria Secundaria
EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR	Preparatoria
EDUCACIÓN SUPERIOR	Licenciatura Especialidad Maestría Doctorado Carrera Profesional Corta

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1.3.1. Formas de organización universitaria

Las IPES cumplen sus funciones educativas sustentadas en una organización administrativa y académica configurada a partir de las formas de organización universitaria, elemento sustancial en la estructura de la Educación Superior; por consiguiente su conceptualización integra el presente estudio.

Como consecuencia de la evolución suscitada en la educación superior en el mundo, las instituciones educativas conformaron su organización interna con base a los requerimientos que la administración educativa y la distribución del conocimiento dictan.

a) El régimen universitario en facultades.-

El acelerado crecimiento de la educación superior en el país, ha propiciado que las universidades se organicen conforme al régimen de facultades; cada facultad imparte una profesión específica o un conjunto de profesiones pertenecientes a la misma área de conocimiento. Las áreas del conocimiento a que pueden pertenecer los programas académicos son 6: Físico-Matemática, Económico-Administrativa, Químico-Biológica, Ciencias Sociales, Bellas Artes y Humanidades.

*"Estructura por demás habitual, elástica, es la que organiza a la universidad, según las diversas ramas de enseñanza superior, en facultades. El número de éstas fue, originariamente en la Edad Media, de cuatro: Facultad de Artes, Facultad de Derecho, Facultad de Medicina y Facultad de Teología. Ahora, el número de facultades es variable, en la mayor parte de las universidades existen más facultades, bien que, con algunas excepciones, carecen de Facultad de Teología; en cambio, hay otras de órdenes científicos importantes sobremanera en la vida contemporánea: facultad de Química, Facultad de Ingeniería Civil, Facultad de Físico-Matemáticas, etcétera."*²

En un sentido restringido, la facultad universitaria es el conjunto de los profesores que la integran. En un sentido lato, es la totalidad de catedráticos y estudiantes de cada una de las diversas ramas de la enseñanza; la Facultad de Derecho, por ejemplo, se constituye por los maestros y alumnos del establecimiento en donde se imparten las enseñanzas de esta especialidad. En algunas facultades quedan comprendidos también dentro de ellas los egresados, o graduados.

*"El término 'facultad' proviene, del derecho o la licencia de que disfrutaban los pluntes universitarios para autorizar a graduados el ejercicio de la docencia o alguna profesión liberal."*³

"En la actualidad la enseñanza superior tiene lugar en múltiples y heterogéneos centros. La universidad que otrora constituía la casa propia de la docencia, ha sido ya rebasada. Con todo, aún es su más importante hogar. La ciencia aplicada tiene

² LARROLLO FRANCISCO Pedagogía de la Enseñanza Superior, edit. Porrúa, pags. 236 y 237
³ IBIDEM SUPRA, pag 237

*su cultivo de preferencia en los institutos politécnicos; otros centros de alta docencia lo constituyen escuelas aisladas, no en serie, como en el caso de las universidades e institutos politécnicos. La fundación y sostenimiento de aquéllas es obra de los gobiernos o de la iniciativa privada, o de unos y otra.*¹⁰

1.4. CONCEPTO DE ESTADO.-

Toda vez que es el Estado quien otorga el RVOE y determina los lineamientos necesarios para realizar el procedimiento administrativo en cuestión, su conceptualización es determinante en el análisis de este objeto de estudio.

Por consiguiente, debemos entender y analizar los elementos y características del Estado, que nos permitan ubicar a la educación como un elemento integrador de los fines de éste.

En principio, podemos visualizar al Estado como un "ente", toda vez que no es persona, ni animal, ni objeto, ni espíritu; no es tangible ni intangible; simplemente es un "ente" creado por seres humanos para servir a intereses específicos y tiene como características fundamentales: poseer personalidad jurídica propia, conformarse por un pueblo, estar asentado en un territorio determinado y ejercer un poder de mando.

Dicho con otras palabras, un Estado existe a partir de que un grupo de personas identificado como pueblo, y establecido en un territorio específico, crea un ente de poder y organización para resguardar su soberanía.

El Estado ha sido definido por diversos estudiosos del tema, quienes a pesar de plasmarle diferentes matices, le reconocen en esencia las mismas características.

Thomas Hobbes comparaba al Estado con el Leviatán, monstruo marino que resguardaba la ciudad de la Atlántida; al hacer esta comparación, el famoso economista inglés nos transmite la idea de un Estado protector, que resguarda la seguridad del pueblo dentro de su territorio, y sin embargo, también puede llegar a ser un monstruo que en algún momento el pueblo no pueda controlar.

El Estado es un ente cuya existencia no depende de sí mismo, ni posee voluntad propia; es una estructura política creada por la sociedad, consistente en el hecho de que un grupo de personas pertenecientes a una población determinada, establecen el orden jurídico que regirá la conducta de un grupo de seres humanos ubicados en una extensión territorial específica.

De la reflexión hecha en párrafos anteriores podemos deducir que el Estado se conforma fundamentalmente por tres elementos: Población, constituida por el grupo de hombres que organizados entre sí han conformado una sociedad; territorio, espacio geográfico donde habita la población, y poder, entendido éste como la capacidad conferida por el pueblo para imponer su voluntad a fin de resguardar la

¹⁰ LARROLLO FRANCISCO Pedagogía de la Enseñanza Superior, edit. Porrúa, pags. 32 y 33.

seguridad y soberanía, este poder puede hacerse valer coercitivamente empleando incluso la fuerza pública.

Martínez Morales define los elementos fundamentales que conforman el Estado con el siguiente criterio:

"Población.

Integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

Territorio:

Espacio vital de población en el cual el Estado excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo que, a la vez, es el ámbito de aplicación de las normas expedidas por sus órganos competentes.

Poder.

Es la capacidad de imponer la voluntad propia, a sí mismo y a los demás. En el caso del Estado, esta voluntad se manifiesta mediante las normas jurídicas. Dicha voluntad cuenta con la posibilidad de ser acatada incluso con la intervención de la llamada fuerza pública, monopolizada por el Estado. Max Weber ha definido a ese fenómeno como poder legal."¹¹

A pesar de las diversas conceptualizaciones del Estado, lo cierto es que en su esencia se trata de una entidad creada por el hombre para dar respaldo jurídico y organizacional a un grupo social determinado.

A continuación analizo algunas de las definiciones que a mi parecer definen con mayor precisión al Estado, con la finalidad de dar sustento teórico y entender de fondo este elemento, base sustancial en nuestro objeto de estudio.

Juan Jacobo Rousseau concibe la existencia del estado a partir de la voluntad de un pueblo de resguardar su soberanía, y en la búsqueda de este fin, se constituye en una sociedad políticamente organizada que estructura un sistema jurídico con el que si bien es cierto limita su libertad natural, también brinda seguridad y protege las garantías individuales de los habitantes; esta limitación a la libertad individual, es impuesta a través del poder coercitivo del Estado, con el que puede inclusive, privar de la libertad a los ciudadanos.

"Para Juan Jacobo Rousseau es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía, pues éste, como emisor de una 'voluntad general' (que no es la suma de voluntades individuales), cambia su libertad natural por su libertad civil, voluntad, por otra parte, que deriva del contrato social, y en cuya virtud la misma puede ser impuesta al individuo, mediante la fuerza cuando se niegue a acatarla."¹²

Jellinek define al Estado como:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹¹ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 1er. Y 2º cursos", edit. Oxford, pag. 29

¹² MARTÍNEZ MORALES Rafael, "Derecho Administrativo", 1er. y 2º cursos, pag. 26, Edit. Oxford

"La corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio."¹³

En su definición Jellinek se refiere al Estado como una corporación y no como un ente, concepción que me parece totalmente aceptada, toda vez que el vocablo "corporación" alude en sí mismo a la palabra cuerpo relacionada directamente con el cuerpo humano, organismo perfecto en donde cada uno de sus sentidos, órganos y células, conforman un equipo armónicamente estructurado para cumplir con un solo objetivo, la vida humana.

Así, el estado también es una corporación que tiene vida a partir de tres elementos fundamentales: un pueblo, un poder de mando y un territorio.

Andrés Serra Rojas hace una diferenciación entre lo que llama concepto vulgar y concepto científico del Estado.

Se refiere con "concepto vulgar" a la idea que la población tiene generalmente del Estado, es decir, la percepción del Estado como guardián del orden público; el ciudadano común siente que el Estado debe ser algo análogo a su representante manifestado en una fuerza ciega y dominante.

En su concepto científico, Serra Rojas define al Estado como:

"El orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada en un ente público superior, soberano y coactivo; que se integra con una población, elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un territorio o población determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo."¹⁴

Podemos visualizar al Estado como un ente dotado de poder en un núcleo de población específico, dentro de un territorio determinado.

"El Estado es así la personificación del orden jurídico, en cuanto éste los fundamenta como el último centro ideal y no empírico, de imputación de todas las obligaciones y facultades."¹⁵

En torno a la convivencia cotidiana con los ciudadanos, es fácil percibir la conceptualización que en general prevalece acerca del Estado; pues su contacto más cercano con éste, es a través de la obligación de pagar impuestos con la idea de recibir a cambio servicios médicos y educación gratuitos.

¹³ JELLINEK George, "Teoría General del Estado", 2ª. Ed., Albatros Buenos Aires, 1971.

¹⁴ SERRA ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo segundo curso", pag. 167, edit. Porrúa 1999.

¹⁵ VALLADO BERRÓN, Fausto E. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Herrero, México 1961.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Luego entonces es de notar la equívoca idea que respecto del Estado surge en conversaciones de la vida cotidiana, en donde algunos ciudadanos piensan que si tienen acceso a la educación pública "gratuita", servicios médicos y viviendas otorgados por el Estado; éstos han sido dádivas de los partidos políticos o de un gobernante en particular; por el contrario, pocos ciudadanos están conscientes de que estas prestaciones son un derecho ganado por el pueblo mexicano que a través de una revolución, un sin número de batallas armadas y las múltiples luchas sociales que en su conjunto conforman la historia de nuestro país, constituido por hombres y mujeres que demandan a los poderes Legislativo Ejecutivo y Judicial, el cumplimiento de sus obligaciones.

En ocasiones los ciudadanos identifican al Estado con los funcionarios públicos, idea equiparable a las controvertidas frases de Luis XIV: "El Estado Soy Yo", y "después de mí, el diluvio".

Si bien las frases de Luis XIV resultan arcaicas en nuestros días, lo cierto es que aún prevalece la dificultad para convencer al pueblo de que el Estado no son los funcionarios, ni los edificios gubernamentales o las obligaciones y prestaciones de tipo económico, sino un orden jurídico de convivencia al servicio de la sociedad.

México no es el único país donde una gran parte de la ciudadanía comparte un concepto equívoco del Estado, en muchas partes del mundo persiste el modelo de Estado en que grandes muchedumbres siguen apasionadamente los mandatos de un dictador, de una clase dominante o de una estructura oligárquica.

El Estado entraña dentro de sí personalidad jurídica propia, toda vez que es sujeto de derechos y obligaciones; sin embargo, existen diversas teorías acerca de la personalidad del Estado; encontramos así, las que niegan esta personalidad, las que sostienen la doble personalidad y las que le reconocen personalidad única.

Teorías que niegan la personalidad del Estado:

"Dos corrientes teóricas -ambas actualmente descartadas- niegan la personalidad del Estado, una encabezada por el profesor Henri Berthélemy, para quien el Estado no es una persona superpuesta a las personas de sus miembros sino representante de los mismos, colectivamente considerados; la otra, la promueve León Duguit, en cuya opinión no existen más personas que los seres humanos, porque el Estado como cualquier otra asociación, no puede ser sujeto de derechos, pues solo puede serlo el individuo consciente de sus actos."¹⁶

En función de la diversidad y complejidad de sus funciones, algunos teóricos consideran la existencia de la doble personalidad en el Estado, pues al entrañar al gobierno como elemento compositivo, encuentra dentro de sus funciones el ejercicio del poder; y por otra parte, también es sujeto de obligaciones para con la sociedad.

"La teoría de la doble personalidad del Estado:

¹⁶ FERNÁNDEZ RUIZ JORGE, Derecho administrativo II Lecciones de Cátedra, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho Sistema de Universidad Abierta, Págs. 9y10.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*En el siglo pasado cobró auge la teoría de la doble personalidad del Estado, conforme a la cual el estado tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; emplea la primera, de acuerdo a dicha doctrina, cuando actúa en ejercicio de su imperio; utiliza la segunda cuando se despoja de su poder para actuar como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.*¹⁷

Hoy en día, la diversidad de teorías que durante muchos años crearon confusión acerca de la personalidad del Estado, se han transformado hasta integrar una nueva, en la que se le confiere personalidad única, en donde están inmersos todos sus actos, ya sean de Derecho Público, o de Derecho Privado.

El Estado en función de su personalidad única, desempeña los actos que son de su competencia en las esferas jurídicas del Derecho Público y del Derecho Privado respectivamente.

"La teoría de la personalidad única del Estado:

La teoría actualmente predominante sostiene la personalidad única del Estado, al que considera como una unidad permanente e indivisible de personas, o sea, una persona jurídica cuyo propósito común es el bienestar general de sus miembros, los cuales se van renovando inexorablemente dada la constante renovación generacional; esto permite que las leyes expedidas y los contratos y tratados suscritos por el Estado, sobrevivan a la generación en que se produjeron.

*Por otra parte, la teoría de la personalidad única del Estado admite que éste, como las demás personas de Derecho Público, pueden realizar no solo actos sujetos al derecho público sino, también, actos regulados por el Derecho Privado, lo cual no desvirtúa la personalidad única del Estado, sino simplemente significa que actúa en esferas jurídicas diferentes.*¹⁸

Una vez entendido el concepto de Estado a través de su evolución histórica y de las principales doctrinas que lo justifica y legitiman, conviene entonces esclarecer las diferencias existentes entre Sociedad, Nación y Estado, términos frecuentemente confundidos entre sí y que poseen características distintas.

Podemos entender por sociedad al conjunto de seres humanos organizados para alcanzar metas en común que beneficien y preserven a la comunidad en general; esta organización implica en sí misma, la existencia de dos principios fundamentales: armonía y división del trabajo.

La necesidad de una sociedad de proteger, regular y garantizar sus principios fundamentales de subsistencia ha dado origen al Estado; de esto se desprende que si bien el Estado nace de la sociedad, aquel se diferencia de ésta por regular y garantizar con base en el Derecho objetivo, la seguridad y soberanía de todos los ciudadanos.

"La sociedad es un conjunto de hombres organizados para todos los fines de la vida, que se proponen cumplirlos en comunidad, bajo principios fundamentales de

¹⁷ Ibid. Pág. 10.

¹⁸ Ibid. Pág. 11.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*cooperación, armonía y división del trabajo. Es claro que la idea de sociedad engendra la del Estado, como entidad orgánica que protege, regula y garantiza esos principios, y establece en todos los órdenes de la actividad condiciones para que se desarrollen y cumplan debidamente. Síguese de aquí que el Estado nace de la Sociedad, pero se sobrepone a ella, en cuanto expresión de la soberanía y norma que regula todas sus actividades, a las que presta seguridad y garantía. La Sociedad trabaja, produce y se relaciona. El Estado ordena, regula, coordina, asegura y garantiza. La primera, cumple todos los fines de la vida humana; el segundo, uno solo; el jurídico, pero éste abarca a todos los demás, en cuanto necesitan de él para su condición, armonía, continuidad y firmeza.*¹⁹

Por otra parte, es necesario destacar y analizar otro término íntimamente ligado al Estado y a la sociedad, "la nación": ésta a diferencia de las acepciones anteriores, se caracteriza por integrar dentro de sí a hombres ligados por una comunidad étnica, lingüística, cultural e histórica, con tradición y fines comunes.

Estas comunidades pueden conformar una sola sociedad total o varias sociedades totales dentro de una misma nacionalidad, es el caso de México en donde coexisten diversos grupos étnicos y raciales, con lenguajes, cultura e historias diferentes entre sí, y por consiguiente, conforman sociedades totales independientes pero integrantes de una sola sociedad total que es la nación mexicana; con base a esta reflexión podemos entender el comúnmente escuchado término "Estado Nación", pues se trata de un ente con poder coercitivo y personalidad jurídica propia que regula la soberanía de un pueblo constituido por hombres y mujeres relacionados entre sí por su etnia, cultura, historia y tradición, y que realizan fines comunes.

Históricamente la figura de Estado Nación aparece en el siglo XII en Europa, se consolida en el siglo XIX y aún continua evolucionando en nuestros días en busca de la perfecta adecuación a las necesidades de la sociedad.

" El Estado surge históricamente en los imperios de caldeo y egipcio, se transfiere en más reducidas dimensiones a las ciudades de Grecia y a las etruscas y latinas, se muestra con análogos caracteres en las ciudades fenicias y en Cartago, toma nuevo aliento en Roma, se extiende otra vez en el llamado Imperio Romano, se traslada a los imperios merovingio y carolingio, afronta los fraccionamientos de la Edad Media; torna al concepto ciudadano en Italia y a los reinos infranacionales en España, renace en el estado nacional de los comienzos de la edad moderna y tiende a nuevas ampliaciones robustas, y a veces, extranacionales, en las confederaciones y federaciones de nuestros días."²⁰

Kelsen define al Estado como

"Un orden jurídico parcial inmediato al Derecho de gentes, relativamente centralizado, con ámbito territorial y temporal de validez jurídico, internacionalmente delimitado, y con una pretensión de totalidad, respecto del

¹⁹ Enciclopedia Cultural, Tomo 6, UTEHA, México 1966, Pags. 464 y 465.

²⁰ Ibid, Supra.



*ámbito material de validez solo restringida por la reserva del Derecho internacional*²¹

Kelsen caracteriza su definición con la ubicación del Estado dentro de una perspectiva internacional, y en este contexto se entiende una limitación al ejercicio del poder de cada Estado Nación, con base en las normas establecidas por el Derecho Internacional, tanto público como privado.

Finalmente podemos concretar que, el Estado es la fuerza de un pueblo unido por su identidad y deseo de coexistir con igualdad entre hombres y mujeres de la misma raza, costumbres y tradiciones; resguardando su soberanía sobre el territorio que es patrimonio de todas sus generaciones.

Una vez definido y analizado al Estado, podemos entender su relación con el fenómeno educativo, toda vez que dentro de sus fines persigue dotar a los ciudadanos de los elementos necesarios para el progreso; luego entonces, se convierte en un elemento determinante dentro de todo proceso que para el logro de metas en materia educativa es realizado en cada nación.

La educación es un derecho ganado por un pueblo, establecido en su ordenamiento jurídico y vigente en un territorio determinado en donde el Estado le da vida, forma y encausa sus fines.

De las reflexiones aludidas y en relación con nuestro objeto de estudio, podemos deducir que el Estado es un ente dotado de personalidad jurídica cuyo único fin es el bienestar de los ciudadanos, cuyo logro se sustenta fundamentalmente en la educación elemento preponderante para elevar el nivel de vida de la población; de donde se desprende la necesidad de proveer los elementos jurídicos necesarios para el desarrollo educativo.

Las sociedades dotadas de un poder de mando, establecen y promueven la educación formal como un medio para alcanzar el desarrollo del Estado nación, los individuos acceden a ella con la finalidad de adquirir cultura, movilidad social y formación para el empleo.

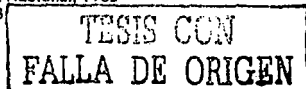
*" El Estado es, ante todo, un concepto jurídico. Trátese de una organización soberana y sin superior jerárquico, que se establece en una sociedad total, para ordenarla en todas sus manifestaciones mediante el ejercicio del u poder legítimo, que declara las normas jurídicas, las interpreta, aplica y cumple, con la naturaleza obligatoria y coactiva inherente a su poder. "*²²

1.4.1. El Estado Mexicano.

Existen dos formas en que el Estado puede organizarse políticamente, federal y local:

²¹ KELSEN HANS La Teoría Pura del Derecho , pag. 195, editora Nacional, 1983

²² Enciclopedia cultural, Tomo 6, UTEHA, México, 1966, pag.463



El Estado Federal se conforma por estados independientes y autónomos con personalidad jurídica propia, cuyas soberanías están supeditadas a un solo Estado.

Estado Central o Unitario es el que posee autonomía y soberanía plenas de manera unificada.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40, la voluntad del pueblo para conformar su organización política en un Estado Federal constituido en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación.

El gobierno federal, los estados miembros y los municipios, tienen ámbitos de competencia delimitados en la CPEUM, que en su artículo 124 establece el principio de distribución, al determinar que las facultades no otorgadas de manera expresa a los funcionarios federales se consideran reservadas a los estados.

Las materias de competencia otorgadas de manera expresa por la constitución al gobierno federal se encuentran establecidas en los artículos 73, 74, 76, 89 y 103 al 106; por exclusión todas las materias no comprendidas en los citados preceptos, se entienden reservados a las entidades federativas; mecanismo denominado por la doctrina *critero residual*.

Algunas materias son reguladas en forma concurrente entre la federación y las entidades federativas, tal es el caso de la materia educativa:

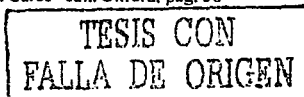
*"Existen materias concurrentes, es decir, materias que tanto la federación como los estados pueden regular: educación, conflictos laborales, algunas cuestiones de salud, asistencia social, carreteras y turismo interno, entre otras."*²³

Es el caso de la facultada para otorgar mantener o retirar el RVOE, que la Constitución y el artículo 14 de la Ley General de Educación, establecen de manera concurrente para las entidades de la República y la Federación, toda vez que las IPES pueden solicitar el RVOE en cualquier dependencia de la SEP del estado a que pertenezcan o en la sede del Distrito Federal, y todas tendrán autonomía para realizar el trámite en cuestión; sin embargo, la Federación deberá intervenir en caso de que existan controversias.

1.4.2. Estado de derecho.-

El término Estado de Derecho, implica en sí mismo, la perspectiva jurídica del Estado; es decir, el orden normativo y coercitivo, mediante el cual se proporciona seguridad a un núcleo poblacional específico, toda vez que el Derecho como ciencia da sustento y forma a esta corporación constituida por territorio, población y poder.

²³ MARTÍNEZ MORALES, "Derecho Administrativo 1er. y 2º. Curos" edit. Oxford, pag. 38



Siempre que hablamos de un Estado de Derecho nos referimos al orden jurídico establecido dentro de un país; que permite resguardar la seguridad de sus habitantes, tanto de agresiones suscitadas por los propios ciudadanos, como de invasiones realizadas por otros Estados.

"El Estado solo puede ser objetivado a partir del Derecho, que lo determina como orden normativo coercible, para que otras ciencias nos expliquen como a él referidos, los diversos elementos significativos que histórica y progresivamente van constituyendo su concepto. De lo cual resulta que el Estado es el Derecho, en cuanto la jurisprudencia nos proporciona la pauta metódica para arribar al concepto de aquel. Esto es, que el Estado no es el derecho positivo, sino la personificación, la unidad lógica de todo derecho."²⁴

Estado de Derecho, es aquel que sustentado en una estructura jurídica proporciona a la población, garantías sociales e individuales.

El Estado de Derecho resguarda la seguridad y bienestar de los ciudadanos, estableciendo las leyes que se traducen en las garantías individuales y sociales de que gozan los ciudadanos; éstas son de observancia obligatoria, y el Estado tiene en todo momento el deber de guardarlas y hacerlas guardar, e inclusive, aplicar la fuerza pública en los casos que así lo ameriten.

1.4.3. División de Poderes.-

Para iniciar la reflexión sobre la división de poderes, es pertinente aludir a la idea de libertad plasmada por Montesquiu en su obra "El espíritu de las Leyes", en donde el autor afirma que la libertad de un pueblo implica en sí misma, la separación del poder del Estado en los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que el poder del Estado se divide en tres: Ejecutivo, Legislativo y judicial.

Art. 49- El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán remirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias el Ejecutivo de la Unión.

a) Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, quien es elegido por elección popular y tiene a su cargo conforme a la carta magna, actos legislativos, jurisdiccionales y administrativos.

Dentro de los actos legislativos se encuentra la expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general; de leyes consideradas de urgencia conforme al art. 29 de la Constitución; así como de modificaciones a las leyes impositivas del comercio exterior según el artículo 131 Constitucional.

²⁴ Cfr. VALLADO BERRÓN, FAUSTO, Op. Cit.en nota (15) Pag. 67.



Dentro de los actos jurisdiccionales el Ejecutivo realiza tareas del tribunal fiscal de la federación, de los tribunales agrarios y de las juntas de conciliación y arbitraje; ciertos recursos administrativos y algunas actividades de órganos como la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Art. 80.- Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Así también la organización y funcionamiento de la administración pública federal dependen del Ejecutivo Federal; sin embargo, dada la extensión y complejidad de todas las áreas de la administración pública en México, el Ejecutivo Federal delega funciones en tres organismos estratégicos de la administración pública creados estratégicamente para realizar las funciones administrativas encomendadas; encontramos en este rubro a las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica; por tanto, dentro del Derecho Objetivo vigente se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento jurídico que regula todas las actividades administrativas de los órganos establecidos para tal efecto.

b) Poder Legislativo.

El poder legislativo tiene a su cargo el análisis y aprobación de las leyes; conforme al artículo 50 constitucional; éste se constituye por un congreso general dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, llamadas también, cámara alta y cámara baja respectivamente.

Art. 50.-

" El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores "

Además de la función legislativa, el poder legislativo tiene a su cargo los siguientes actos:

Actos administrativos. Nombramiento de su personal de apoyo; designación de funcionarios y empleados de la contaduría mayor de hacienda (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos); revisión de la cuenta pública anual; conceder autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras; autorizar servicios a gobiernos de otros países resolver respecto de la solicitud del jefe de Estado para salir del territorio nacional, el manejo de su biblioteca; su labor editorial, sancionar a los legisladores por ausencias; ratificación de nombramientos que haga el presidente funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares.

Actos jurisdiccionales. La instrucción de juicio político a altos funcionarios, la calificación de la elección de Presidente de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

c) Poder Judicial.

Conforme al artículo 94 constitucional, el poder judicial tiene a su cargo la administración y procuración de justicia a través de la Suprema Corte, los Tribunales y el Consejo de la Judicatura

Art. 94.- Se deposita el ejercicio del poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal.

El poder judicial tiene a su cargo los siguientes actos en materia administrativa

*" Designación de jueces de distrito y magistrados de circuito; nombramiento del demás personal de las distintas dependencias del poder judicial; inspección a juzgados y tribunales; elaboración del proyecto de su presupuesto de egresos."*²⁵

1.5. FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado tiene una participación determinante en la formación y organización de la educación superior, toda vez que sienta las bases legales para su acreditación y funcionamiento.

El Estado en el ejercicio de sus funciones administrativas, regula y supervisa a las universidades particulares para que éstas puedan impartir educación superior en el país; por tanto es necesario analizar la organización pública federal como base para el otorgamiento del RVOE.

La administración pública en México está integrada por los entes del poder ejecutivo encargados de realizar funciones específicas en los diferentes sectores administrativos del país.

Las formas de organización administrativa son los mecanismos que conforman los entes del poder ejecutivo y que dependen jerárquicamente de éste.

*"Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; como se ordenarán los órganos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado."*²⁶

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en México la organización administrativa está basada en las formas centralizada y paraestatal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁵ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 1er. Y 2º. Cursos" Oxfords págs. 45 y 46

²⁶ MARTÍNEZ MORALES, Op Cit., pag. 53

1.5.1. Centralizada.

En esta forma administrativa las decisiones de los órganos dependen de su centro, es decir el Poder Ejecutivo tiene la unidad en la ejecución de las Leyes y en la gestión de los servicios.

*"En el esquema de la centralización administrativa pura, los órganos locales carecen de facultad de decisión, los asuntos administrativos por lo general, los resuelven los órganos centrales, y cuando los resuelven los órganos locales, el órgano superior está facultado para revocar tal resolución."*²⁷

La organización administrativa centralizada en México, está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; a continuación presento una explicación sucinta de los órganos integrantes de nuestra administración pública centralizada.

a) Presidencia de la República:

El Poder Ejecutivo Federal en México se deposita en una sola persona, que es el Presidente de la República, en el se reúnen las decisiones de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización: detenta el poder público de decisión, coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

El presidente, es el titular de la Administración Pública Federal; bajo su mando se estructuran jerárquicamente los órganos que tienen a su cargo los negocios del orden administrativo de jurisdicción federal.

Conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos; y
- III. Consejería Jurídica".

b) Secretarías de Estado.

Antecedentes:

A lo largo de la historia de nuestra Carta Magna, los constituyentes se han dado a la tarea de establecer los órganos auxiliares del Poder Ejecutivo, cuya finalidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁷ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge "Lecciones de Derecho Administrativo" Facultad de Derecho UNAM, División de Universidad Abierta, México, 1995, Pag. 18.

es brindar apoyo técnico y jurídico al presidente de la República para el cumplimiento de los asuntos administrativos.

Los documentos constitucionales en materia de distribución de competencias administrativas, en opinión de Rafael Martínez Morales, siguen dos tendencias: Los de carácter centralista indican qué secretarías o ministerios existirán y los de tipo federal remiten a una ley que al efecto emita el poder legislativo.

El citado autor enuncia los siguientes antecedentes constitucionales:

1. *Elementos constitucionales de 1811, debidos a Ignacio López Rayón; en su punto 16 establece los despachos de gracia y justicia y de guerra y hacienda.*
2. *Constitución de Cádiz de 1812, donde se enumeraban las secretarías y se remite a un reglamento para establecer las facultades de cada una de ellas.*
3. *Constitución de Apaztzingán de 1814. En su art. 134 tres dependencias: guerra, hacienda y gobierno.*
4. *Reglamento provisional político del imperio mexicano, del 10 de enero de 1823. En su art. 32 estableció las siguientes oficinas: interior y relaciones exteriores; justicia y negocios eclesiásticos; hacienda, y guerra y marina. Dentro de ese mismo régimen jurídico existió el reglamento provisional para el gobierno interior y exterior de las secretarías de estado y del despacho universal, de fecha 8 de noviembre de 1821.*
5. *La constitución federal de 1824 remitió, en su art. 117, a una ley para que ésta fijara el número y competencia de las secretarías.*
6. *Leyes constitucionales de 1836. En este documento se establecieron cuatro dependencias: interior, guerra y marina, hacienda y relaciones exteriores.*
7. *Bases orgánicas de la república mexicana, de 1834. En su art. 93 se establecieron cuatro secretarías: relaciones exteriores, gobernación y policía; justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; hacienda; guerra y marina.*
8. *La constitución federal de 1857, promulgada el 5 de febrero y en vigor el 16 de septiembre de ese año, en su art. 86, con una redacción casi idéntica a la que tuvo el art. 90 constitucional desde 1917 a 1981, remite a una ley para los efectos de establecer las dependencias de la administración pública.*
9. *Estatuto provisional del Imperio mexicano, de 1865. En su art. 5 indicó que existirían los siguientes ministros: de la casa imperial; de estado; de negocios extranjeros y marina; de gobernación; de justicia; de instrucción pública y cultos; de guerra; de fomento; de hacienda.*
10. *Constitución federal de 1917. En su art. 90 remitió a una ley que establecería las secretarías y su competencia, y creó los departamentos administrativos; ese artículo fue reformado el 21 de abril de 1981 para incluir la llamada administración pública paraestatal, cuyas bases de organización serían fijadas por la misma ley.*²⁸

Conceptualización.

Las Secretarías de Estado son órganos administrativos centralizados, y conforme al artículo 90 constitucional, tienen a su cargo los negocios del orden

²⁸ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 1er y 2º cursos" pags. 58 y 67

administrativo de la Federación que les sean distribuidos conforme a la ley orgánica expedida por el congreso.

Tienen competencia para atender asuntos que por mandato del Ejecutivo les han sido asignados sobre determinada rama de la administración pública.

Carecen de personalidad jurídica propia, pues forman parte del Estado y es éste quien posee la personalidad jurídica en la totalidad de órganos que lo conforman.

"ya que la calidad de persona, a propósito del poder público, es un atributo de estado, de la federación como un todo".²⁹

En función de no tener personalidad jurídica propia, carecen de patrimonio propio; por tanto, dependen económicamente del presupuesto asignado por el Congreso de la Unión.

El régimen legal de las secretarías tiene fundamento en la Constitución y en orden jerárquico inmediato en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: a partir de la normatividad establecida en estos preceptos legales, los diferentes órganos de la administración pública elaboran sus reglamentos internos y manuales de procedimiento.

De conformidad con la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, en vigor, en México existen las siguientes Secretarías de Estado.

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

²⁹ MARTÍNEZ MORALES, "Derecho Administrativo 1er y 2º cursos" pag. 67

Para efectos del presente estudio solo se realiza el análisis de la Secretaría de Educación Pública en lo concerniente a la educación superior.

El artículo 38 de la LOAPF, establece la competencia de la Secretaría de Educación Pública para:

Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas y reconocidas en la enseñanza superior y profesional; así como, ejercer la supervisión y vigilancia que procedan en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º. Constitucional.

Dentro de la organización de la administración pública centralizada algunas funciones de las Secretarías de Estado son delegadas en órganos desconcentrados.

La desconcentración es una forma de organización administrativa surgida del esquema centralizado, en donde las dependencias de la administración pública federal delegan en un nuevo órgano, la ejecución de determinados asuntos de su competencia.

Para la realización de los asuntos conferidos, los órganos desconcentrados poseen facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su patrimonio, guardando relación jerárquica con algún órgano centralizado.

Como ejemplo de órganos desconcentrados se encuentran los siguientes:

El Archivo General de la Nación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; Radio Educación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; las delegaciones del Distrito Federal son órganos desconcentrados del gobierno del Distrito Federal.

c) Departamentos Administrativos.

El constituyente de 1917 implementó los departamentos administrativos ante la necesidad de brindar apoyo técnico al ejecutivo en el despacho de los asuntos del orden administrativo.

Son órganos centralizados, de los que a la fecha no existe ninguno, pero están contemplados dentro de la organización de la Administración Pública Federal.

d) Consejería Jurídica.

Con base en el art. 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Consejería jurídica es competente para brindar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que este le encomiende, como por ejemplo: dar opinión sobre los proyectos y tratados a celebrar con otros países, elaborar proyectos de ley y decretos, asesorar en los proyectos de ley y decretos, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como en las disposiciones que el ejecutivo tome con respecto a la administración pública federal.

1.5.2. Paraestatal.

El término paraestatal corresponde a la forma organizativa denominada por la doctrina descentralización, y consiste en dotar de personalidad jurídica propia distinta de la del Estado, a entes encargados de actividades administrativas específicas y cuya liga con el jefe del poder ejecutivo es de carácter indirecto.

La Administración Pública Paraestatal se conforma por: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos Públicos.

- A) Organismos descentralizados. Son órganos con personalidad jurídica propia y autonomía financiera, respecto del poder central, a quienes se les encargan actividades administrativas.
- B) Las empresas de participación estatal, también llamadas sociedades mercantiles de Estado y conocidas en la doctrina como empresas de economía mixta, son asociaciones entre el Estado y los particulares de tipo civil o mercantil, sujetas al régimen del derecho privado, en donde la participación estatal puede ser mayoritaria o minoritaria; tienen por objeto realizar determinadas tareas relacionadas con cometidos estatales de índole administrativa; dichas labores se refieren a producir, vender, operar o explotar bienes o servicios.
- C) Las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas; Son una subclasificación de algunas empresas de participación estatal o sociedades mercantiles de estado.

- a) *Las instituciones nacionales de crédito ya no existen, correspondían a la llamada banca pública o estatal antes de la expropiación de 1982. Fueron transformadas, en casi todos los casos, en las actuales sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo (por ejemplo, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Crédito Rural y Nacional Financiera). Esta situación fue ratificada por las reformas de 1990, hechas al sistema bancario mexicano.*
- b) *Organizaciones auxiliares nacionales de crédito: se consideran como tales las arrendadoras financieras, almacenes de depósito, empresas de factoraje financiero, uniones de crédito y afianzadoras en que el estado participe de modo mayoritario. A la fecha es otro renglón prácticamente privatizado.*
- c) *Instituciones nacionales de seguros: En ellas, la federación participa de manera mayoritaria. Dentro de la política de fomento a la iniciativa privada, el estado mexicano ha abandonado casi por completo su intervención en aseguradoras.*³⁰

³⁰ MARTÍNEZ MORALES RAFAEL Derecho Administrativo 1er. y 2º. Curso, Oxford, 2000.

Los fideicomisos públicos son la base jurídica que garantiza a una persona denominada fideicomitente, quien deposita en una institución fiduciaria bienes destinados a determinado fin lícito y específico, que ese objetivo será cabalmente cumplido.

El término Fideicomiso es definido por el Dr. Jorge Fernández Ruiz como:

"Un dispositivo jurídico mediante el cual una persona física o moral, a quien se denomina fideicomitente, dedica determinados bienes a un fin lícito específico cuyo logro encarga a una institución fiduciaria."³¹

Son elementos del fideicomiso: El fideicomitente, el fiduciario, la finalidad, el fideicomisario, los bienes fideicomitidos y la forma de su constitución.

Existen dos tipos de fideicomisos: privados y públicos. los primeros se caracterizan por que las partes que intervienen así como el fin que persiguen, son particulares; por el contrario, son fideicomisos públicos todos aquellos en que los fideicomitentes son personas de Derecho Público.

En opinión del Lic. Rafael Martínez Morales,

"Los fideicomisos públicos son aquellos que establece la administración pública federal, los cuales se estructuran de forma análoga a los organismos públicos descentralizados o a las empresas de participación estatal mayoritaria, y cuyo fin es auxiliar al ejecutivo federal mediante la realización de actividades consideradas prioritarias para el país."³²

Los fideicomisos públicos pueden encargarse de la prestación de servicios públicos o de la realización de actividades económicas o de fomento que haya venido realizando o pudiera realizar la administración pública, toda vez que son fines lícitos específicos.

1.6. FORMAS DE ACREDITACIÓN COMPARADA:

Una vez entendida la organización de la Administración Pública Federal, así como la ubicación y funciones de la Secretaría de Educación Pública dentro del esqueleto gubernamental, procedo a analizar la función administrativa, en torno al objeto de esta tesis; es decir, la acreditación de estudios de nivel superior impartidos por particulares.

Como parte del análisis de esta investigación, es necesario conocer los mecanismos con que en otros países se acredita a las universidades particulares; este análisis comparativo, nos ubica ante la posibilidad de discernir sobre las formas en que otros Estados dirigen

³¹ FERNANDEZ RUÍZ Jorge, Lecciones de Derecho Administrativo II, UNAM, DUA, Facultad de Derecho, pag. 56

³² MARTÍNEZ MORALES, Derecho Administrativo 1er y 2º. Cursos", edit. Oxford, México, 2001, pag. 166.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la educación superior, y los medios legales manejados en este contexto, así también, nos permite reflexionar ante la posibilidad de retomar aspectos sustanciales de otros modelos educativos y aplicarlos al ámbito nacional.

Hoy en día, los criterios universales que legitiman los conocimientos impartidos por las instituciones educativas, se han transformado adaptándose a los requerimientos específicos de cada país.

Las naciones encuentran diferentes formas de legitimar los sistemas educativos, basándose en su sistema jurídico.

En algunos países el Estado regula directamente la educación, tal es el caso de México a través de la Secretaría de Educación Pública.

En otras naciones, el Estado delega la tarea de validar la calidad de la educación en organismos particulares, que establecen estándares de calidad y vigilan su cumplimiento.

La acreditación es un criterio tanto institucional como individual, implica una búsqueda de reconocimiento social y de prestigio por parte de los individuos que transitan por las instituciones educativas y por estas mismas para lograr dicho reconocimiento, en este sentido, los procesos de acreditación se han constituido en un requerimiento imperativo en nuestros días ya que garantizan la calidad y credibilidad de un proceso educativo y de sus resultados.

La acreditación significa el reconocimiento de grados de estudio determinados a través de evidencias de que un sujeto posee un saber en determinado campo del conocimiento.

Esta comparación de diversos sistemas de acreditación en el mundo, nos lleva a cuestionar la pertinencia de los sistemas empleados hasta el momento en nuestro país, invitándonos a retomar formas y mecanismos utilizados en otros lugares del mundo que nos permitan optimizar nuestro sistema educativo.

A continuación presento una explicación general de los sistemas de acreditación utilizados en algunos países, que han sido incluidos en este estudio por su relevancia en cuanto al desarrollo de su sistema educativo; así como también, por conformar un marco comparativo con el sistema educativo mexicano.

a) Estados Unidos de América.

En Estados Unidos de Norte América al no existir una secretaría de educación pública, la acreditación de programas está a cargo de organismos privados constituidos con la representación de los sectores interesados.

"Estados Unidos, país que elaboró el concepto de acreditación, desde el siglo pasado, probó y mejoró mecanismos de acreditación a escala regional, con una decidida intervención de la sociedad civil. En este país existen varias organizaciones que se dedican a la acreditación de escuelas e instituciones educativas que lo solicitan voluntariamente, y en su conformación y funcionamiento no existe la intermediación del Estado o es mínima.

*La acreditación sirve como marco a una serie de políticas y medidas de financiamiento para la educación superior, por ejemplo, los estudiantes inscritos en instituciones no acreditadas, no pueden recibir becas o préstamos del gobierno.*³³

b) Canadá.

Al igual que la Unión Americana, en Canadá la acreditación se realiza por organismos privados.

La conformación política, lingüística y cultural de las provincias y territorios de Canadá, enmarcan el funcionamiento del sistema de educación superior, y en él los procesos de acreditación. Por lo tanto, aunque no existen diferencias de concepción de la calidad y la acreditación, respecto de las prevalencias en Estados Unidos, sí existen diferencias importantes en relación con el funcionamiento de la acreditación.

Al igual que en otros países, en Canadá la acreditación es un proceso emprendido por una agencia voluntaria, no gubernamental, a solicitud de la institución o programa educativo, que valora, evalúa y reconoce que cumple con ciertas normas de excelencia determinadas previamente. Los objetivos principales de la acreditación se dirigen a fomentar la excelencia en los programas educativos y la mejora de los mismos, pero sus resultados también se emplean con fines externos tales como la aprobación y el reconocimiento de programas en relación con el otorgamiento de licencias, la certificación y el registro de profesiones.

*En Canadá existen dos tipos de agencias acreditadoras, las que acreditan instituciones y las que acreditan programas o carreras. Las primeras, salvo alguna excepción, no están en activo; las segundas limitan su actividad a un campo disciplinario en particular, y en algunas ocasiones actúan solas y en otras en colaboración con agencia norteamericanas. El carácter autónomo de cada provincia hace que la mayoría de las agencias sean creadas por ley y que la acreditación tenga un fuerte referente provincial, y sólo por convenios y acuerdos las acreditaciones hechas por una agencia provincial tienen validez en todo el país. La información sobre programas acreditados es poco difundida.*³⁴

c) Francia.

En Francia la evaluación se lleva a cabo por el Comité Nacional de Evaluación de las Instituciones Científicas, Culturales y Profesionales, órgano de carácter público encargado de analizar el conjunto de acciones y medidas puestas en práctica por las instituciones de enseñanza superior, en el marco de su política científica y pedagógica dentro del entorno regional, nacional e internacional, así como sus relaciones con otras instancias sociales y económicas.

"La Ley de la Enseñanza Superior de 1984 que crea el comité Nacional de Evaluación, establece en el artículo 65 misiones fundamentales de este comité: a) Evaluar las instituciones de enseñanza superior y apreciar el resultado de los convenios que son de su

³³ PALLÁN FIGUEROA Carlos, "Revista de la Educación Superior" Jul-Sep 1992: ANUIES, México, pags. 9 y 10.

³⁴ PALLÁN FIGUEROA Carlos, op.cit. pags. 10 y 11.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

41

*incumbencia, y b) Recomendar medidas apropiadas para mejorar el funcionamiento de las instituciones así como la eficacia de la enseñanza y de la investigación*³⁵

d) Colombia.

En Colombia la acreditación es el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social.

La institución responsable de presidir y organizar los procesos de acreditación es el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), en donde se considera a la como base del modelo teórico-metodológico de los procesos del CNA; en este contexto, un programa tiene calidad en la medida en que desarrolle condiciones adecuadas de organización, administración, gestión y clima institucional.

*"El procedimiento para la acreditación de programas académicos en Colombia inicia con una comunicación de la institución al CNA expresando la voluntad de acreditar uno o varios programas. El CNA realiza la visita inicial para apreciar las condiciones iniciales, si éstas son satisfactorias, se señala el tiempo para el desarrollo del proceso de autoevaluación. Posteriormente la institución remite al consejo el informe de autoevaluación para dar lugar posterior a la evaluación de pares al CNA se procede a emitir la recomendación, que en caso de ser favorable se turna al Ministerio de Educación Nacional para la expedición del acto de acreditación."*³⁶

e) Chile

El Estado Chileno tiene una activa participación en el control de la educación nacional, además de financiarla casi en su totalidad.

El proceso de acreditación es conducido por un órgano estatal, a través de la evaluación de pares externos del mismo Consejo y es de duración limitada por la ley.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza creó el Consejo Superior de Educación, organismo técnico, público y autónomo encargado de evaluar y aprobar o rechazar los proyectos de creación de nuevas universidades privadas; la decisión final corresponde al Ministerio de Educación.

La ley establece que la acreditación se extiende por un lapso de seis años, prorrogables por el Consejo hasta por cinco años.

³⁵ COMITÉ NACIONAL DE EVALUACIÓN, Bulletin du CNE, núms. 1 al 12 (octubre de 1986 a septiembre de 1991, traducción Ofelia Angeles Gutierrez, pag. 154

³⁶ MONTAÑO DURAN Alejandro "La acreditación de instituciones de educación superior y programas académicos en algunos países de América", Boletín de CNA, número 3 Mayo-junio 1990 Colombia pag.35y36.

Durante dicho período, el órgano supervisor debe emitir anualmente un informe de estado de avance del proyecto de cada institución, transcurrido el periodo de seis años, el Consejo puede conceder la autonomía a la institución si su desarrollo ha sido satisfactorio, o bien prorrogar la acreditación.

Finalizando el plazo adicional, el Consejo tiene dos alternativas:

1. Declarar la autonomía de la institución, con lo cual quedará liberada de supervisión estatal
2. Solicitar al Ministerio de Educación que revoque el reconocimiento oficial de la institución.

El procedimiento de acreditación consta de las siguientes etapas:

- Aprobación: El Consejo debe revisar el proyecto institucional presentado por la institución, que incluye una descripción de los fines buscados, los programas que desea ofrecer y los recursos de todo tipo dispuestos para hacerlo.
- Verificación: La institución es evaluada anualmente mediante diversos mecanismos, entre los que destacan las visitas en terreno; Dicho proceso se realiza por un período de seis años.
- Autonomía: se certifica una vez transcurrido el período de seis años de actividades y si el Consejo considera que un proyecto institucional se ha desarrollado en forma satisfactoria.

Con el objeto de evaluar el desarrollo de los proyectos de las instituciones en acreditación, el Consejo utiliza, entre otros, los siguientes mecanismos:

- Visitas periódicas de verificación a cargo de comisiones de pares evaluadores designadas por el consejo
- Examinación selectiva
- Auditorías
- Evaluaciones específicas
- Evaluación de proyectos de nuevas carreras

Para la acreditación de programas académicos, existe para nivel licenciatura, la comisión de autorregulación de nuevas carreras, organizado por el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas; existe además la comisión de posgrado, responsable de diseñar un sistema de acreditación de los programas de ese nivel; el proceso es voluntario y se ejerce mediante el juicio de pares.

El análisis de los programas de estudio se centra en la coherencia entre el título ofrecido, el perfil profesional propuesto y los contenidos y habilidades que el programa pretende desarrollar.

f) México:

En nuestro país, el Estado tiene el control absoluto de la educación superior, es el único responsable de otorgar Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a programas académicos de nivel superior impartidos por instituciones particulares.

Este reconocimiento se otorga a cada programa académico que acredite los niveles de calidad establecidos por la Dirección de Regulación de Instituciones Particulares; evaluándose también la infraestructura y planta docente.

Una vez otorgado el reconocimiento, la SEP realiza visitas de supervisión general a la institución, a fin de constatar el cabal cumplimiento de los programas académicos, así como también, para revisar el control escolar de los alumnos inscritos constatando así, la regularidad en la inscripción y acreditación de éstos.

Sin embargo, el Estado no acredita el nivel de las instituciones educativas, solo reconoce la validez de contenidos académicos y la forma adecuada de impartirlos, toda vez que concluido el programa académico el egresado podrá obtener el título correspondiente, legalmente certificado por la dirección general de profesiones; es decir, la SEP se encarga de avalar que los títulos otorgados por el Estado, están respaldados por los conocimientos adecuados para el desarrollo de cada profesión.

Existen otros organismos encargados de establecer estándares, tanto de contenidos académicos como de instituciones educativas, que aunque legalmente no cuentan con reconocimiento del Estado, si proporcionan elementos de apoyo para la actividad evaluadora de la SEP.

- El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se desempeña como una instancia acreditadora de programas de posgrado mediante el establecimiento de un padrón de programas de este nivel que tienen orientación científica y tecnológica.
- La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), plantea el desarrollo de padrones complementarios para posgrados cuya orientación no corresponda al área tecnológica.
- Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) se han centrado en la evaluación diagnóstica de funciones institucionales y programas por área del conocimiento, aunque entre sus funciones asignadas está la acreditación, entendida como *"el reconocimiento que puede otorgarse a unidades académicas o a programas específicos, en la medida en que satisfagan criterios y estándares de calidad, convencionalmente establecidos"*.
- El Consejo de Acreditación de la Enseñanza de la Ingeniería, A.C. (CACEI) surge en 1994 como la primera instancia de ese género que se constituye en México; posteriormente quedó constituido el Consejo Nacional de Educación Veterinaria (CONEVETI).
- La Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), a través del denominado Fortalecimiento del desarrollo Institucional se ha constituido en organismo acreditador de instituciones privadas de educación superior.

Los primeros cuatro organismos se enfocan a la acreditación de la calidad de programas académicos; mientras que FIMPES se dirige únicamente a la acreditación de instituciones particulares de educación superior, acreditando la labor educativa de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

institución en su conjunto y promoviendo la difusión cultural, la cultura del deporte, mecanismos de actualización de programas y vinculación con el mercado de trabajo, etc.

Estos organismos dictaminadores de estándares de calidad, realizan una función muy importante en cada uno de los rubros a los que se enfocan.

El CONACYT, el ANUIES y los CIEES, realizan una destacada labor de investigación cuyos resultados conforman los parámetros para evaluar los contenidos temáticos de programas de estudio correspondientes a los niveles de licenciatura y posgrado, estas asociaciones significan un importante apoyo para la evaluación de programas, sin embargo la legislación educativa no establece que la SEP deba apoyarse en estas instituciones antes de acreditar o negar el RVOE.

El estado es la única autoridad competente para otorgar reconocimiento a programas académicos impartidos por instituciones particulares; sin embargo, en el interior de la República existen la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior COEPES (Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior), organismo conformado por colegios de profesionistas que al interior de cada Estado determinan la calidad de un curriculum.

A diferencia de los organismos citados con anterioridad, la COEPES si interfiere directamente en el otorgamiento del RVOE.

Una vez ingresada una solicitud para alguna entidad de la República, ya sea en la SEP federal o en las estatales, ésta será sometida a la revisión de la COEPES, cuya aprobación será determinante para otorgar el RVOE.

Los convenios establecidos con la COEPES determinan que en los casos en que éstas no otorguen visto bueno, la federación deberá acatar dicho juicio y negar el RVOE al solicitante, de tal forma que, aunque administrativamente sea negado por la SEP, es la COEPES quien tiene la decisión; situación que se contrapone a lo estipulado en el artículo 3º. Constitucional en donde se establece que solo el Estado puede otorgar reconocimiento a los estudios impartidos por los particulares; sin embargo en este caso, el subsecretario de educación superior firma convenios con las COEPES, facultándolos para realizar esta función.

La falta de legislación respecto del procedimiento para otorgar y mantener el RVOE, deja un espacio abierto para la corrupción; tal es el caso de las COEPES, a las que la SEP no cuestiona ni establece ningún mecanismo de supervisión sobre su decisión de aceptar o negar el reconocimiento.

En estos casos la SEP federal debe intervenir, ya que nuestro esquema de administración pública centralizada contempla la competencia de los órganos federales para intervenir en la resolución de conflictos suscitados en entidades de la república.

Las formas de acreditar la educación superior están íntimamente relacionada con el tipo de gobierno imperante en un país, así como con la organización de su sociedad; podemos observar que países más desarrollados como Estados Unidos y Canadá, tienen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

formas de acreditación similares, en donde otorgan poder de decisión a grupos de particulares integrados por diversos sectores de la sociedad, teniendo éstos la capacidad de decidir sobre las formas de acreditar la calidad de los programas de estudio e instituciones educativas; no obstante el Estado tiene una participación directa en la distribución del presupuesto; esta forma de organización y acreditación de la educación superior, se desprende de la organización administrativa de un Estado en donde existe presupuesto suficiente para la educación; así como la apertura para permitir el acceso de organizaciones particulares para realizar la función de acreditación.

En el caso de los países latinos, el Estado tiene una participación más activa en la organización y acreditación de la educación superior; tal es el caso de Francia, Colombia, Chile y por supuesto México; esta forma de intervención del Estado en el sistema educativo se desprende de diversos factores; por un lado estas naciones pertenecen al sistema jurídico romanista, resultando así la diferencia con Canadá y Estados Unidos pertenecientes al Common Law.

El Common Law es un sistema jurídico que permite la intervención de la sociedad en asuntos inherentes al estado, sirva de ejemplo, la participación de los ciudadanos como jurados en los juicios.

En los países pertenecientes al sistema romanista, el Estado ejerce una mayor autonomía como es el caso de los sistemas de aplicación de justicia y en lo que a la acreditación de la educación superior se refiere, es el único responsable de acreditar la calidad y organización de la educación impartida en cada universidad ya sea pública o privada; si bien cuenta con la opinión de pares académicos y diversos órganos dedicados a la investigación de las diferentes áreas de la educación, solo el Estado tiene el poder de decisión.

La asignación del presupuesto a la educación tiene formas muy particulares sobre todo si tomamos en cuenta el hecho de que los países de Latinoamérica cuentan con menor presupuesto, mismo que deben dividir entre los diferentes sectores de la población; en el caso de México, solo las universidades autónomas y las estatales cuentan con el presupuesto gubernamental.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 2

MARCO HISTÓRICO

2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL

La historia, en tanto fuente del Derecho, es el elemento sustancial que permite analizar el contexto jurídico de todo fenómeno social, nos lleva conocer desde sus orígenes, evolución y prospectiva a la educación superior en México; es la base para adaptar el estudio de la ciencia jurídica a las necesidades de la sociedad; en este caso, para detectar las deficiencias y limitaciones que en su evolución histórica ha presentado este nivel educativo, delimitando así, la normatividad jurídica necesaria para eliminar las fallas que obstaculizan su óptimo desarrollo.

La educación superior, representa un punto nodal para el desarrollo del país, en tanto, elemento preponderante dentro de la historia de México; se inició como consecuencia del desarrollo cultural de una nación conformada por el encuentro de dos razas drásticamente heterogéneas, y se transformó a causa de las dinámicas organizacionales y políticas del país.

La historia es el elemento sustancial que permite conocer el origen y evolución de la educación superior, así como proyectar su mejor evolución a futuro; el análisis histórico de nuestro objeto de estudio demuestra, cómo la creciente demanda de una sociedad por acceder a las universidades, gesta impresionantemente el desarrollo y crecimiento de este nivel educativo, al grado de llegar a conformar una organización educativa que requiere del reconocimiento del Estado para responder a las necesidades de la población.

A través de la perspectiva histórica de la educación superior, se percibe el papel del Derecho dentro de los proyectos de excelencia educativa para las generaciones futuras, toda vez que permite analizar los antecedentes de las relaciones existentes entre el Estado y la educación; construyendo así la normatividad jurídica necesaria para un desarrollo educativo acorde con las necesidades sociales, económicas y políticas del país.

Al igual que la historia general del país, el desarrollo del sistema educativo se ha venido conformando bajo la influencia evolutiva de las fases determinantes de la vida social, económica y por supuesto, bajo la custodia de los sistemas jurídicos imperantes en México.

Desde la época colonial y hasta nuestros días, la enseñanza superior se manifiesta como un reflejo de las características del modo de producción imperante; desde esta perspectiva se hace necesaria una estructura académica dirigida a formar profesionistas capaces de propiciar el desarrollo social y económico del país, sin embargo, el paso de la historia nos dice que en México aun no hemos encontrado los cauces para cumplir con esta tarea.

La sociedad mexicana, ha puesto en la educación uno de los más altos empeños colectivos, ésta significa el elemento sustancial para el desarrollo nacional; y sin embargo, es el reflejo de los conflictos sociales gestados al interior de una nación compuesta por diferentes grupos sociales que, teniendo como meta el poder y los privilegios que de este emanan, pugnan entre sí por diversos intereses políticos, económicos y de bienestar social; este conflicto se manifiesta de manera constante y abierta en todos los sectores de la producción del país y por supuesto, en la educación superior; toda vez que ésta forma los cuadros profesionales requeridos en el mercado laboral transmitiendo la ideología social y política que a lo largo de la historia han conformado los diferentes sectores dominantes en el país.

La educación superior es la etapa final de la pirámide educacional y principio de la labor que cada hombre y cada mujer emprenden individualmente en su medio, es, el eslabón roto entre la formación profesional y las necesidades del mercado laboral; ruptura consecuente de la problemática social y la ineficacia del proceso educativo general del país, en donde se hace evidente la falta de secuencia entre uno y otro ciclos: hasta hacerlos más graves en este último.

Los problemas más notables de las universidades en México son sin duda: la sobrepoblación estudiantil y el bajo nivel académico, resultante este último de la falta de secuencia adecuada dentro del sistema educativo nacional, así como también de la carencia de programas de estudio vinculados con el sector laboral, problemática que trae consigo la deficiente inserción en mercado de trabajo para los egresados.

Ante la problemática de masificación estudiantil, las instituciones particulares de educación superior, se manifiestan como la gran alternativa dentro de una sociedad compuesta mayoritariamente por jóvenes entre los 15 y 25 años.

Sin embargo las IPES no escapan por completo de la baja calidad educativa y la deficiente vinculación de los programas de estudio con el desarrollo profesional; representando no de los problemas más difíciles para el sistema educativo nacional; de donde se hace necesario realizar un análisis completo de la educación superior en México, partiendo de los antecedentes históricos que nos permitan proyectar su futuro desarrollo.

2.2. ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL MUNDO

La constante evolución del conocimiento y avances del descubrimiento científico a través de la historia de la humanidad, propició la necesidad de estructurar el sistema educativo con una secuencia organizada y evolutiva, esta organización sistematizada encuentra su culminación en las universidades.

El origen de las universidades se remonta a los tiempos medievales, cuando la demanda de este nivel educativo crece y los centros educativos existentes hasta el momento no podían proporcionar educación superior a toda la población demandante.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"El gran número de estudiantes creó problemas que las posibilidades limitadas de las escuelas de los monasterios y catedrales no podían resolver. En Bolonia, los estudiantes formaron una organización conjuntamente con sus profesores y adoptaron reglas para su propio gobierno. Las universidades de Salerno y Bolonia fueron las primeras de los tiempos medievales. La Universidad de París, organizada poco después de 1150, nació de la escuela de la catedral de Noire Dame, que había sido famosa durante la primera parte del siglo XII por las brillantes enseñanzas de Abelardo (V. Abelardo). El estudio principal era el de la Teología, pero también se estudiaban Medicina y Artes Liberales: según la tradición griega y romana, el Trivium (Gramática, Retórica y Lógica) y el Quadrivium (Aritmética, Geometría, Música y Astronomía).

Pronto aparecieron otras universidades, en Inglaterra y España, en Bohemia y Alemania. Algunas veces, eran establecidas por los reyes o por los príncipes; corrientemente, se desarrollaban por medio de las organizaciones llamadas colegios, formadas por estudiantes o profesores, o por ambos a la vez. América no fue ajena a este movimiento. El Colegio de Santo Tomás de Aquino en Santo Domingo (1538), fue el primer centro cultural con aspiraciones universitarias. La Universidad de México y la de Lima fueron las primeras de América."³⁷

De lo expresado en el párrafo anterior, podemos desentrañar que las instituciones educativas en sus inicios no eran universidades, sino centros educativos con una inclinación religiosa, abarcando solo ciertas áreas del conocimiento que no permitían una formación universitaria de la que pudieran egresar los profesionistas necesarios para el desarrollo de las diversas áreas del bienestar social y la producción; sin embargo, aquellas respondían a las demandas educativas de las sociedades antiguas.

Es importante destacar el contenido temático de la educación superior en sus inicios, tal y como se menciona en párrafos anteriores, ésta se conformó básicamente por las áreas de gramática, aritmética, geometría, música y medicina, con el paso del tiempo, el hombre avanza en el conocimiento científico y social, desarrollando así, la educación superior en el mundo.

Al respecto Francisco Larrolo destaca la siguiente reflexión:

"La enseñanza superior tiene una larga historia. Se ha ido formando a la zaga de la cultura humana, en particular de la ciencia. La ciencia es un sistema coherente, se generó alguna vez, y crece sin cesar, afectando progresivamente la vida de los hombres."³⁸

También podemos observar, que si bien las primeras universidades nacieron en Europa, México juega un papel preponderante dentro del continente americano, ya que como consecuencia de la invasión europea, se desarrolla una importante labor educativa sustentada en la sistematización de la enseñanza, tendencia que predomina hasta nuestros tiempos y trasciende a otros pueblos de centro y Sudamérica.

El análisis histórico de la educación superior dentro del contexto internacional, nos permite conocer las formas en que surge la educación en las diferentes sociedades, y

³⁷ ENCICLOPEDIA CULTURAL, Tomo VI, segunda edición, edit. UTEHA, pág. 120.

³⁸ LARROYO FRANCISCO, ob. Cit. en nota (10), pag. 29

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ubicar la gestación de este nivel educativo en México como consecuencia del fenómeno educativo universal; la educación en tanto fenómeno social y cultural creado por el hombre, conforma el pilar para la evolución de cada país.

Los españoles traían consigo toda la ideología y estructura de la educación surgida desde sus inicios en Roma y que además, tenía matices del movimiento educativo universal.

Desde la antigüedad, las diferentes naciones han asignado valores distintos a los conocimientos que conforman el capital cultural de una sociedad.

La educación superior se conforma a partir de la ideología y bases culturales que caracterizan a los pueblos; conformándose así, el nivel de conocimientos en las universidades.

a).-India.

*"En la India, como en otras naciones de la antigüedad, ha prevalecido un sistema rígido de castas. A la cabeza están los brahmanes, un grupo que comprende a los sacerdotes y a los que han sido instruidos en profesiones liberales, como la de abogado, médico y profesor; por debajo de los brahmanes están los militares y los dedicados al gobierno de los demás; después los comerciantes y los obreros especializados; todavía en este escalón más abajo aquellos que desempeñan los menesteres encomendados a los sirvientes y los obreros no especializados; finalmente, están los intocables. Líneas muy definidas separan estos grupos; si uno ha nacido en una casta, no puede llegar hasta una superior, pero puede descender a otra más baja."*³⁹

Como se observa en el párrafo anterior, en la antigua India, la educación superior era elemento conformador de las clases sociales más elevadas y comprendía las profesiones liberales más antiguas consideradas como pilares en el desarrollo de la humanidad.

Se percibe en forma determinante la presencia de los sacerdotes en el nivel sociocultural más elevado, situación que indica el poder social y cultural que éstos ejercían dentro del pueblo hindú, aparejados a los profesionistas.

b).- China.

*"La educación en china siguió durante siglos un camino muy parecido, como un sistema de clases menos rígido. La persona que podía leer y escribir, y que había aprendido los escritos de Confucio era elegible para hacer unos exámenes muy severos que ordenaba el gobierno. Si tenía éxito en ellos, su futuro estaba asegurado, porque desde entonces, pertenecía a la clase social más alta; los puestos importantes del gobierno eran desempeñados por este grupo; ninguna nación, antigua o moderna, ha dado un premio tan alto a la educación como lo hizo China en tiempos muy antiguos; en ningún otro país ha sido tan altamente respetado ningún maestro"*⁴⁰

³⁹ ENCICLOPEDIA CULTURAL, edit. UTEHA, México, 1966, pag. 15.

⁴⁰ Ibidem. Supra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En la antigua China se percibe una gran influencia de la sociedad en la conformación del conocimiento, pues se considera como base primordial de la instrucción académica a los escritos de Confucio, obra que encierra toda la ideología y cultura del pueblo chino.

Por otro lado, es de notar el papel que juega el Estado Chino como legitimador de la formación académica de los ciudadanos, toda vez que establece los exámenes acreditadores del nivel académico y profesional de los ciudadanos, definiendo así, su situación económica y social.

c)- Grecia.

La antigua Grecia marcó un parámetro a seguir en la humanidad, tanto en el ámbito organizacional, jurídico y educativo; las tendencias educativas establecidas en esta civilización sirvieron como base para el desarrollo de los sistemas educativos modernos.

"Las tendencias de la civilización griega, a diferencia de otras civilizaciones antiguas, se orientaba hacia el futuro. Este ideal ha tenido una influencia profunda en el desarrollo de la educación en los tiempos modernos."⁴¹

La gran civilización griega optimizó su nivel de desarrollo durante la época de Pericles, gracias al auge y apoyo que durante este gobierno tuvo la educación, cuya principal característica fue la subordinación del individuo al estado, pues se disciplinaba la libertad del individuo, para que este no se sirviera a sí mismo como individuo, sino como parte de una colectividad que sirve al progreso de la comunidad.

"El notable esplendor de la civilización griega culminó en la época de Pericles, un período de 30 años (460 a 430 a. de C.) durante el cual, el gobierno de Atenas estuvo en manos de los más brillantes hombres de Estado en la historia del mundo. Todas las clases del pueblo libre prosperaron; la justicia mejoró; las naves dedicadas al comercio aportaron el confort y el lujo de todas las partes de la tierra conocida en aquellos días. Aún los esclavos, aunque su vida debía ser muy dura, fueron tratados mucho mejor que en cualquier otro pueblo de aquella época y de tiempos posteriores. Sin duda, la cuidadosa atención dada por los atenienses a la educación de la juventud fue en parte causa de este importante período de civilización ateniense. La educación espartana subordinó completamente al individuo al Estado; la ateniense, en la época de Pericles, Tendía a fomentar las virtudes del sacrificio, pero también reconocía la importancia de lo individual y la necesidad de una medida liberal para disciplinar la libertad como base del verdadero progreso humano."⁴²

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴¹ Enciclopedia Cultural UTHEA, op. cit en nota 39 pag. 115

⁴² Enciclopedia Cultural UTHEA, op. cit en nota 39 pag. 116.

d).- El Pueblo Árabe.

Los árabes tuvieron una gran influencia de la civilización griega en el desarrollo de su sistema educativo, sin embargo hicieron aportaciones propias al avance de las ciencias, particularmente en el área de las Matemáticas, Medicina y Ciencias Naturales.

Estas aportaciones significaron la base para su desarrollo económico y social, convirtiéndose en una potencia mercantil.

"Los sabios árabes bajo la influencia de los escritos de Aristóteles hicieron notables investigaciones en Matemática, Medicina y Ciencias Sociales. Aceptaron la teoría griega de que la tierra es una esfera y calcularon con exactitud notable la longitud de un grado. En Medicina, uno de sus tratados fue obra modelo durante más de 500 años. A través de sus conquistas estuvieron en contacto con muchos pueblos de Europa y de Asia donde los romanos no habían penetrado, y sus escritos sobre Geografía eran los mejores aparecidos hasta la fecha. Su contribución a la literatura está representada por varios libros como El Corán y los cuentos de Las mil y una noches, y sus obras de arte y su arquitectura se revelan en los espléndidos edificios que los viajeros admiran todavía en el sur de España y en el norte de África."⁴³

2.3. ANTECEDENTES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

La educación en México, es y ha sido desde la época prehispánica un factor decisivo de superación y progreso social que se construye como consecuencia de dos importantes circunstancias históricas, a su vez íntimamente relacionadas: el desarrollo del Estado-Nación y el advenimiento de la era industrial sustentada por los avances de la tecnología, de la ciencia y de los modernos medios de comunicación.

Es evidente que para analizar la trayectoria histórica de todo fenómeno social, político, jurídico, cultural o educativo en México, debemos iniciar desde el contexto de la invasión española, momento que, nos guste o no, determina nuestra cultura, raza e ideología, marcando nuestro destino como nación.

Dentro del contexto de la educación superior, la Nueva España se caracterizó por una instrucción fundamentalmente teológica, destinada a cubrir las demandas laborales, docentes y de investigación generadas por la explotación de las riquezas naturales y los servicios de los grupos dominantes.

La labor educativa de la Nueva España, se inicia y progresa gracias a los grupos religiosos; quienes organizaron los colegios universitarios, de acuerdo a las finalidades propias de la enseñanza en aquel momento histórico y político.

⁴³ Enciclopedia Cultural UTHEA, op. cit en nota 39 pag. 118.

En el Colegio de Comendadores de San Ramón Nonato, se formaban futuros funcionarios aptos para ayudar a gobernar y ejercer la justicia, en este colegio se matriculaban criollos.

"En 1592 se expide cédula real al Colegio de Comendadores de San Ramón Nonato, según las resoluciones del Concilio de Trento, para fundar seminarios y ampliar la educación sacerdotal en la Nueva España, en los seminarios se formarían criollos que se distinguieran como profesores y clérigos en los colegios creados del siglo XVI al XVIII."

El Colegio de Santa María de Todos los Santos se distinguía entre los demás, por el carácter riguroso y elitista de sus programas académicos y de la selección de sus alumnos, la docencia era ejercida por los sacerdotes, quienes reflejaban una fuerte influencia de las tendencias aristocratizantes de la Compañía de Jesús.

Cabe destacar que los Colegios Jesuitas se caracterizaron por seleccionar en su matrícula a estudiantes de las clases altas de la población, en quienes fomentaron los principios fundamentales de dominación económica y social: los egresados de instituciones jesuitas eran garantía de eficacia y habilidad en el ejercicio de las funciones más delicadas de la jerarquía del poder.

La enseñanza superior en esta época tuvo notables resultados, uno de los más importantes fue la creación del Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco destinado fundamentalmente a los aborígenes, aunque con frecuencia recibían estudiantes mestizos y españoles, fue construido gracias al Virrey Don Antonio de Mendoza y comprendía dos grados de educación: elemental y superior, en este último se estudiaban fundamentalmente las humanidades.

El Colegio de Santa Cruz Tlatelolco, fue motivo de constantes ataques por parte de los españoles, quienes veían el una amenaza, en tanto que preparaba a los aborígenes, quienes podrían en lo futuro llegar a ocupar cargos que hasta ese momento eran de exclusivo uso y beneficio de los españoles; con el paso del tiempo y como consecuencia de las constantes agresiones manifestadas por insensatos peninsulares, este colegio cerró sus puertas; y sin embargo, fue entonces cuando adquirió gran importancia, pues su clausura provocó la unión estratégica de diversos grupos simpatizantes de la ideología educativa transmitada en esta institución, que aunado a las gestiones de Fray Juan de Zumárraga, desembocó en la creación de la Real y Pontificia Universidad de México el 21 de septiembre de 1551 por el emperador Carlos V; cuyo sistema de trabajo era similar al que entonces se utilizaba en Europa.

*"Fusionó cátedras de Teología, Sagradas Escritura, Leyes, Cánones, artes, Retórica y Gramática. Su gobierno se atribuyó a un rector, consejeros —entre los que se nombraban estudiantes— y diputados que vigilaban su patrimonio"*⁴⁴

⁴⁴ GARCÍA LAGUARDIA, La Autonomía Universitaria en América Latina, Mito y Realidad, México UNAM, 1977, pag.71

"La primera cédula de creación de la Real y Pontificia Universidad de México fue firmada en 1547, conforme a las constituciones de la Universidad de Salamanca. La segunda y definitiva se conoce en 1551. Gracias al esfuerzo constante del virrey Antonio de Mendoza, la población criolla disfrutó de una institución de enseñanza que, en pocos años, alcanzaría fama en Europa como vanguardia de la educación superior en América desde 1553".

La legislación educativa fue un tema de gran interés para los reyes de España, pues entendían que en la medida en que se conformara una normatividad adecuada para el sistema educativo, éste podía contribuir al desarrollo de la Nueva España y por ende rendir frutos a la Corona Española; así los reyes Fernando el Católico, Carlos V y Felipe II dictaron normas que favorecían notablemente los procesos de enseñanza para los aborígenes.

"Entre las normas de Fernando Católico se encuentran aquellas en las que obligaba a los encomenderos a enseñar el catecismo, a leer y a escribir a un joven de sus tierras a fin de que este enseñase a sus compañeros.

Carlos V ordena que se favoreciesen los colegios fundados con el propósito de educar a los hijos de los caciques, para que desde niños fuesen instruidos en la Santa Fe Católica. Además dispuso que se instalaran escuelas de lengua castellana para todos los aborígenes; se preocupaba por el amparo y protección de los menores huérfanos y hacia el año de 1553 ordenó que los niños huérfanos cumpliendo con la edad requerida, fueran instruidos en algún oficio, entregando los pequeños a los encomenderos para que los sostuvieran hasta que fueran capaces de valerse por sí mismos."⁴⁵

En la época colonial se fundaron otros institutos de estudios mayores, tanto en la ciudad de México como en algunos otros estados.

a) La Independencia:

El movimiento de independencia trajo consigo grandes cambios en el sistema educativo; a partir de este momento se crearon establecimientos de enseñanza laica y con ellos tuvo lugar la extensión popular de la instrucción consecuente con la fundación de la república.

Después de la guerra de independencia de nuestro país, surgen la Universidad de Mérida y en 1826 la Universidad de Chiapas; como consecuencia del movimiento revolucionario y del interés por parte de los liberales mexicanos de eliminar el poder ejercido por el clero en la educación nacional, en 1833 el gobierno federal a través de la iniciativa del presidente Gómez Farías, clausura la Universidad Pontificia y establece la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales, autorizada para otorgar grados académicos.

La revolución educativa orientó el laicismo, la formación democrática y, posteriormente, el populismo; dentro de la corriente revolucionaria destacan los ideales de José Vasconcelos fundados en sus ansias de formar una raza creativa y fecunda que dignificara nuestro mestizaje.

⁴⁵ LÓPEZ BETANCOURT EDUARDO, "Pedagogía Jurídica" editorial Porrúa, pag. 41

En la historia más reciente de la educación superior en México, destaca el antiguo colegio de San Ildefonso, donde inicialmente se impartían las licenciaturas de Derecho y Medicina, conforme a las necesidades cambiantes de la sociedad se implementaron nuevas profesiones.

Una vez cerrada la Universidad Pontificia, principalmente por considerarse centro del poder eclesiástico, el Estado mexicano se consolidó y desarrolló corrientes políticas ideológicas, como Estado laico e independiente.

En los años venideros, la Universidad Pontificia se convirtió en objeto de pugnas políticas de diferentes gobernantes que en sus diferentes estrategias de gobierno tenían mayor o menor acercamiento con el poder eclesiástico.

Así, al año siguiente, (1834) Antonio López de Santa Anna revoca el decreto de Gómez Farías, pero en 1857 Ignacio Comonfort la suprime nuevamente. En 1858 se reabre y por tercera ocasión es clausurada por Benito Juárez en 1861; en 1862 vuelve a abrir; y en 1865 se cierra definitivamente por decreto del emperador Maximiliano.

En este panorama podemos entender la necesidad del pueblo mexicano de otorgar al Estado el poder sobre la educación que otrora ejercía la Iglesia; los antecedentes del surgimiento de la educación superior en México, son similares a los sucedidos en el resto de las naciones de Latinoamérica, durante el siglo XIX la mayoría de las instituciones de educación superior eran controladas por el Estado, de naturaleza laica y orientadas a formar elites profesionales; para el siglo XX este esquema cambia:

*"Mientras que en 1950 existían alrededor de 75 universidades, casi todas ellas de carácter oficial o público (estatales o federales, nacionales o provinciales, financiadas por los gobiernos nacionales), para 1990 la región latinoamericana contaba con alrededor de 300 universidades oficiales y cerca de 390 universidades privadas."*⁴⁶

b) Principales Estrategias Gubernamentales en Materia de Educación Superior

El período presidencial del Licenciado Benito Juárez García, representa la plataforma para la creación y desarrollo de la educación superior en México; durante este gobierno se crearon preparatorias y colegios de educación superior en todo el país; así como, observatorios astronómicos y museos.

"En 1867 Benito Juárez promulga la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, dando cauce al surgimiento de los colegios de estudios superiores en diversos estados de la República; situación por la que se crea el reglamento de la Enseñanza Superior tres años después. Durante este período, diversos estados fundan la Preparatoria y los Colegios de Educación Superior, y como consecuencia, se revitalizan las escuelas

⁴⁶ CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD encuentro Académico XX Aniversario del CESU. México, UNAM-CESU 1997, pag. 71.

*superiores de Química, Minas y Medicina volviendo a surgir matemáticos, físicos, químicos e ingenieros que reavivan la tradición científica mexicana. Incluso en Saultillo se montan laboratorios de física y química con material importado de Francia y Alemania; en Zacatecas y en otros lugares de la república mexicana se instalan observatorios astronómicos; asimismo se montan museos de historia natural. En 1876 se funda la Escuela Nacional Preparatoria y se promueve la fundación de escuelas normales por parte del gobierno.*⁴⁷

El sexenio del presidente Calles fue fundamental en el desarrollo del sistema educativo nacional, los propósitos educativos transformaron su orientación hacia la técnica, como una respuesta a las demandas de la infraestructura que impulsara el progreso industrial.

La era de Cárdenas se caracterizó por ser el motor impulsor en el desarrollo educativo en el país; el proyecto de desarrollo nacional se apoyaba en las funciones educativas del Estado, en especial, la enseñanza superior sería la responsable de promover los cuadros técnicos y los servicios profesionales que apoyan la producción nacional.

La enseñanza universitaria dirigía sus esfuerzos hacia la formación de profesionistas liberales, dando preferencia a las enseñanzas técnicas tendientes a capacitar al hombre para utilizar y transformar productos naturales, a fin de mejorar las condiciones materiales del pueblo mexicano.

Cárdenas insistía en manifestar la necesidad de crear cuadros técnicos desde las aulas para capacitar al pueblo de México en los avances tecnológicos que eran necesarios para industrializar a la nación.

Ante la cada vez más asfixiante dependencia tecnológica, surge la estrategia nacionalista de apoyo a la producción agrícola e industrial, sin embargo, no existían los recursos humanos calificados ni el material teórico o material para contribuir a su consolidación inmediata; este dilema se transformó en la fundación del Instituto Politécnico Nacional que, sin necesidad de promulgar ninguna ley o decreto específico, comenzó a funcionar en 1937, dentro de la estructura de la Secretaría de Educación Pública.

El IPN sería el establecimiento más importante del país en la capacitación de personal especializado con una orientación socialista.

La educación superior de carácter privado se inició durante el cardenismo; en 1936, la Universidad Autónoma de Guadalajara otrora incorporada a la UNAM, después de una violenta disputa librada por los panistas jaliscienses, se levantó como la primer universidad privada del país.

Las universidades particulares se levantaron como una firme respuesta de las clases acomodadas a la imposición de la ideología socialista y de igualdad de clases

⁴⁷ CASTREJÓN DIEZ El Concepto de Universidad, México Océano, 1982, pags. 141-142.

imperante en las instituciones públicas de educación superior plasmada en el artículo 3º. Constitucional.

Además de la rebeldía de los jaliscienses para aceptar la imposición gubernamental de una filosofía para la enseñanza universitaria, otro grupo regional protegía sus intereses económicos y sociales a través de centros educativos propios: el Instituto Tecnológico de Monterrey, organizado por los industriales neoloneses para formar sus propios cuadros técnicos y administrativos destinados principalmente a la próspera industria estatal, que en pocos años se convirtió en una agrupación importante que ejercía presión al Estado.

El clero tiene también una importante participación en la creación de universidades particulares. La Universidad Iberoamericana fue creada en la ciudad de México por los Jesuitas durante el sexenio de Miguel Alemán.

El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, en la ciudad de Guadalajara, la Universidad Lasalle, y, posteriormente, la Universidad Anáhuac, en la ciudad de México, se van sumando a los establecimientos privados que, bajo la dirección de sacerdotes católicos, inician una tradición conservadora en el México moderno, formando dirigentes y funcionarios de la iniciativa privada nacional.

Es necesario reconocer el importante apoyo que las instituciones de carácter privado han significado para la cada día más insuficiente educación pública federal; las instituciones privadas acogen en sus aulas a estudiantes de las clases media y alta que a través de las cuotas y la estructura escolar, garantizan la calidad de la docencia; así, la multiplicación de instituciones educativas privadas contribuye a cumplir con los servicios obligatorios del Estado.

El desarrollo del saber universitario y el acelerado crecimiento de la matrícula han originado la creación de diversas instituciones de educación superior tanto públicas como privadas, contribuyendo así a elevar el nivel educativo de la población; situación que trae aparejada la necesidad de promulgar normas que encaucen y dirijan este importante crecimiento.

2.4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

El entorno histórico, económico, social, político e ideológico constituye el punto de partida para explicar el fenómeno educativo; es del dominio público que el sistema educativo mexicano enfrenta serios problemas económicos y académicos, que le impiden cumplir con los requerimientos de la sociedad, por lo que la educación superior debe transitar a una mayor y mejor calidad acreditada nacional e internacionalmente.

Enfocando desde una perspectiva económica la problemática de la educación superior, podemos visualizar que, el tipo de sostenimiento económico de las instituciones educativas, ya en el siglo XXI, es determinante para el acceso de las diferentes clases sociales a este nivel educativo; *"de los aproximadamente 25 millones de mexicanos que asisten a la escuela en todos sus niveles, cerca del 90%*

*lo hacen en planteles públicos*⁴⁸, lo que demuestra que la educación subsidiada por el gobierno resulta ser el pilar en la batalla contra la enorme demanda de la educación; sin embargo, la educación privada se proyecta como la gran aliada para combatir el rezago educativo que enfrenta nuestro país.

El rezago educativo se manifiesta con mayor dureza en las áreas de ciencia y tecnología, ya que conforme a los datos del CONACYT *"tan solo en la proporción de científicos e ingenieros por cada 10,000 empleados, México tiene 4 en estas áreas, Estados Unidos 76, Canadá 47, Japón 78 y Francia 52."*⁴⁹

Estas cifra son consecuencia de la carencia de desarrollo tecnológico que propicie la capacitación de recursos humanos y su adecuada inserción al mercado laboral

La investigación no ha alcanzado hasta el momento, el nivel necesario para contribuir al desarrollo nacional y mucho menos para competir dentro del tratado de libre comercio.

En el sistema educativo superior del país, (nivel estratégico para el desarrollo socioeconómico) la investigación se concentra en las universidades del Distrito Federal. Las de mayor infraestructura y funcionamiento son: la Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional, principalmente.

*"Desde que entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio, el personal destinado a la investigación en México asciende a 27,000, cuando en Canadá es de 114,000, en Japón de 828,000; Francia 299,000 e Inglaterra 272,000."*⁵⁰

Las universidades mexicanas cuentan con una incipiente matrícula en el nivel licenciatura, situación que se recrudece todavía más en el postrado, pues el número de graduados en los niveles más elevados del sistema educativo nacional, es muy pobre, por identificar algunas comparaciones que demuestran la situación de nuestro nivel educativo, presento a continuación datos arrojados por estudios del CONACYT en el año 2000

*"sólo tenemos alrededor de 500 doctores en todas las áreas del conocimiento y solo el 14% de los jóvenes entre los 18 y los 25 años tienen acceso a estudios universitarios, en los países desarrollados, por ejemplo, en Japón es del 50% y en Estados Unidos del 67%"*⁵¹

⁴⁸ Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Boletín No.4, 1996, México.

⁴⁹ Consejo Nacional de Ciencia y tecnología. Boletín No.5, 1997, México.

⁵⁰ IDEM SUPRA.

⁵¹ CONACYT. Op. Cit. Supra

CAPÍTULO 3

LEGISLACIÓN APLICABLE.

3.1. MARCO JURÍDICO

El análisis jurídico correspondiente al Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, se sustenta en el marco jurídico de la educación superior.

Los marcos jurídicos y políticos que establecen los programas para el desarrollo del sistema educativo nacional, son el reflejo de la constante búsqueda de nuevas estrategias para enfrentar las demandas de un mundo globalizado en el que se encuentran insertadas las sociedades nacionales, reflejo de esto son los programas sectoriales, de desarrollo nacional y estatal en nuestro país.

La trayectoria de la legislación mexicana sobre educación se encuentra íntimamente relacionada con los objetivos y declaraciones realizadas por diferentes organismos intergubernamentales comprometidos por una educación de calidad, por el respeto mutuo, la tolerancia y la democracia.

La competencia conferida a la Secretaría de Educación Pública para otorgar el citado reconocimiento se desprende en primer término de nuestra Carta Magna y posteriormente de otros ordenamientos jurídicos como: Ley General de Educación Superior, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, Acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior y Acuerdo 243 por el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; que en su conjunto regulan y dan cauce a este procedimiento.

3.2. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La educación en México, se rige fundamentalmente por el artículo 3º Constitucional, precepto que establece su carácter: libre, laico y gratuito.

Libre: Pues si bien el Estado determina el contenido temático de los programas a impartir, existe plena libertad de cátedra para transmitir cualquier corriente ideológica o política dentro de las aulas.

Laica: En tanto que la educación impartida por el Estado se mantendrá al margen de todo credo religioso

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gratuita: La educación que imparta el Estado, será gratuita para todos los ciudadanos mexicanos.

Este artículo faculta al Estado como único responsable de la educación impartida en México; es decir, por una parte es responsable de impartir educación gratuita para todos los ciudadanos y por otra, de custodiar la calidad de los estudios impartidos por particulares, a los que por su puesto otorgará reconocimiento, siempre que cumplan con los requisitos correspondientes.

Contamos los mexicanos con un sistema educativo en donde todo individuo tiene derecho a recibir educación, donde la participación de los profesores mexicanos se reconoce como coordinadores y agentes directos del proceso educativo que la sociedad y el gobierno actualmente requieren para promover actitudes y hábitos acordes con los valores éticos y morales del pueblo mexicano; así como, las capacidades intelectuales de comprensión nacional e internacional.

El artículo tercero Constitucional, pilar jurídico de la educación nacional, ha manifestado una serie de modificaciones a lo largo de su historia, sin embargo, tres de ellas se han afianzado a lo largo del tiempo: la de 1857, la libertad de enseñanza; la de 1934 una educación socialista; el de 1917 que sienta las bases para adaptar el sistema educativo a la realidad actual, y, finalmente, el texto aprobado en diciembre de 1946, que define el contenido de la educación como democrática, nacional y tendiente a lograr una mejor convivencia entre los mexicanos.

Por decreto del 13 de diciembre de 1934 el constituyente modificó el Art. 3º Constitucional estableciendo el carácter socialista de la educación basada en un concepto nacional y dictó las bases para la impartida por los particulares; así también, se facultó al congreso para expedir Leyes que distribuyan la función social y educativa del Estado, entre la federación, estados y municipios.

En 1934 el 3º Constitucional presenta dos cambios de gran importancia:

- a) Manifiesta el carácter socialista de la educación, proyecto incipiente que no encuentra la suficiente fuerza para desarrollarse dentro del contexto de un país capitalista como el nuestro, cayendo en el inevitable fracaso.
- b) Se dictan las bases con que el Estado regula la educación impartida por los particulares, conformando los lineamientos que paulatinamente evolucionan integrándose a la legislación educativa.

*Por decreto del 13 de diciembre de 1934, se le imprimió un carácter socialista, basada en un concepto racional y dictando bases para la impartida por los particulares. Se facultó al congreso para expedir leyes a fin de distribuir la función social y educativa del Estado, entre la federación y municipios.*⁵²

Con el paso del tiempo la orientación socialista de la educación fue perdiendo fuerza, pero las bases dictadas para legalizar los estudios impartidos por los particulares se

⁵² GUTIERREZ-RIVES, La Constitución Mexicana en el Siglo XX, pag. 166.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fortaleció y depuró como consecuencia del constante aumento de las instituciones particulares de educación.

En 1980 se adicionó la fracción VI del Art. 3° en donde se atribuye la facultad de gobernarse a sí mismas a las universidades e instituciones de educación superior que por Ley tengan autonomía.

Las instituciones particulares de educación superior carecen de facultad para gobernarse a sí mismas, por consiguiente, son reguladas por la Secretaría de Educación Pública, que a partir de lo dispuesto el 13 de diciembre de 1934, elabora reglamentos y manuales de procedimientos para regular los estudios impartidos por las IPES.

Como podemos desprender de los párrafos anteriores, en México solo el Estado tiene la facultad de acreditar a los particulares para impartir educación superior y por consiguiente de establecer los requisitos necesarios, en función de los intereses políticos económicos y sociales imperantes en el país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, en el Capítulo I correspondiente a las Garantías Individuales, Artículo 3° establece que la educación impartida por el Estado—Federación, estados y municipios, 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 solidaridad internacional; así como, la búsqueda de independencia y de justicia.

Como lo ordena la Constitución, el sistema educativo ha de orientarse desde los primeros escalones de la enseñanza primaria, hasta los más elevados de los doctorados universitarios por tres principios:

1. Democrático: Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
2. Nacional: En cuanto se dirige a atender el aprovechamiento de nuestros recursos, la defensa de nuestra independencia política, el aseguramiento de nuestra independencia económica; así como la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
3. Igualdad social: Toda vez que aporta los cimientos para robustecer la formación integral del educando, sustentada en el aprecio hacia la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y la incansable lucha por defender los ideales de fraternidad e igualdad entre los hombres, evitando los privilegios de razas, religión o grupo social.

México cuenta con una educación democrática, tendiente al desarrollo armónico del hombre, de la solidaridad con los demás, apoyada en la investigación científica y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tecnológica, en la cual se concede primordial importancia a la capacitación intelectual de su población.

Como producto de los cambios históricos y sociales del pueblo mexicano, el multicitado artículo 3º. constitucional manifiesta importantes modificaciones a lo largo de su historia, tal es el caso de la participación del clero, a quienes durante muchos años se les prohibió impartir educación en México, sin embargo, al paso de los años las corporaciones religiosas paulatinamente eliminaron obstáculos y hoy en día, ejercen su derecho de impartir educación como cualquier ciudadano.

El papel del clero dentro de la educación en México es un tema muy extenso que bien podría ser tema de una investigación independiente; para efectos de esta tesis solo se enuncia como parte del tercero constitucional.

*"En materia de educación, el Constituyente de Querétaro la consagró como un derecho de todo individuo y la estableció libre, laica y gratuita; excluyó a las corporaciones religiosas de su impartición y la hecha por los particulares quedó sujeta a la vigilancia oficial."*⁵³

La vigilancia oficial por parte del Estado, consiste en establecer mecanismos de control sobre los estudios impartidos por los particulares, supervisando así que la educación impartida a los ciudadanos sea de calidad y contribuya al proyecto de desarrollo nacional.

El multicitado precepto constitucional establece la forma en que la educación contribuye al proyecto de desarrollo nacional; así determina que la educación deberá promover el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; en este contexto, el Estado otorga Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios a programas académicos que cumplan con estos requisitos.

El artículo 3º. Constitucional consagra el derecho de todo individuo a recibir educación con una orientación nacionalista, atendiendo a las necesidades primordiales del Estado, aprovechamiento de los recursos, defensa de la independencia política, aseguramiento de nuestra independencia económica y continuidad de nuestra cultura.

El Estado mexicano tiene como interés fundamental promover y apoyar a todos los tipos y modalidades educativas, por lo que promueve la adecuada estructura y secuencia de los diferentes sistemas educativos, que culminan en la educación superior.

En el caso específico de las universidades autónomas y estatales, el Estado apoya con un porcentaje del erario público el desarrollo de sus fines primordiales, tales como: brindar educación al mayor número de estudiantes posible, promover el

⁵³ GUTIERREZ-RIVES, La Constitución Mexicana del Siglo XX, edit. Las líneas del mar, s.a. de c.v. pag. 116.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

desarrollo de investigaciones científicas y tecnológicas, con el interés fundamental de elevar el nivel académico de las universidades.

Es interés fundamental del Estado mexicano promover y atender todos los tipos y modalidades educativas incluyendo la educación superior; apoyar la investigación científica y tecnológica, alentar el fortalecimiento de la cultura, la adecuada estructura y secuencia de los diferentes niveles educativos; fortaleciendo así el desarrollo educativo de la población que aunado al crecimiento de la investigación científica y tecnológica forman los recursos necesarios para alcanzar el desarrollo nacional, pues el elevado nivel académico de la población y el desarrollo de tecnología propia garantizan el óptimo desarrollo económico de un país.

En la fracción VII se establece la facultad de las universidades autónomas para gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo; pero tienen libertad para determinar en forma independiente sus planes y programas y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

Por exclusión a lo estipulado en la fracción VII, las universidades particulares no poseen la facultad de gobernarse a sí mismas, por tanto, deben sujetarse a los lineamientos establecidos en la secretaría de educación pública para elaborar sus planes y programas, ingresar al personal académico y establecer la infraestructura de sus instalaciones.

Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades, siempre que se apeguen a los principios establecidos por el Estado en el multicitado artículo tercero constitucional y por supuesto, si solicitan adecuadamente el RVOE ante la SEP.

El artículo 8º constitucional, establece la obligación de la DRIP de responder a la solicitud de RVOE en tiempo y forma:

Art. 8º. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

3.3. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Toda vez que el procedimiento para otorgar el RVOE es de carácter administrativo y es realizado por la SEP en el ejercicio de sus funciones administrativas, dentro de este análisis se desglosan a continuación los preceptos legales en que se fundamenta dicha facultad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal delimita las obligaciones que dentro de la administración pública federal desarrolla la Secretaría de Educación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pública en el ejercicio de la función administrativa destinadas a validar los estudios impartidos por los particulares.

ART. 38. Fracciones I inciso e), y VI.

"A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas:

3. La enseñanza superior y profesional.

Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito por el artículo 3º Constitucional.

Conforme a lo estipulado en este artículo, la SEP es el órgano receptor del procedimiento administrativo para otorgar el RVOE; es competente por tanto, para revisar los planes y programas y supervisar las instalaciones, planta docente y administración escolar en las instituciones particulares de educación superior.

La DRIP emite y publica el artículo 279, conforme a lo estipulado en el Art. 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Art. 19. El titular de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativo expedirá los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse actualizados. Los manuales de organización general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación. En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente de los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la ley y las condiciones generales de trabajo respectivas.

3.4. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

La Ley General de Educación, establece en forma específica los lineamientos a los que se sujetan los particulares para impartir educación en México; estos lineamientos tienen como finalidad garantizar el desarrollo integral de los ciudadanos conformando el capital humano necesario para el desarrollo del país.

El artículo 7º establece los fines que además de los señalados en la constitución, debe perseguirse con la educación impartida en todas las instituciones ya sean estatales o particulares:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Art. 7º.

- I. *Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plenamente sus capacidades humanas.*
- II. *Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de análisis y reflexión críticos;*
- III. *Fortalecer la conciencia de la nacionalidad y de la soberanía, el aprecio por la historia, los símbolos patrios y las instituciones nacionales, así como la valoración de las tradiciones y particularidades culturales de las diversas regiones del país."*

El artículo 10º enuncia los seis elementos que conforman el sistema educativo nacional, así como la finalidad que deben perseguir las instituciones educativas.

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

Constituyen el sistema educativo nacional:

- I. *Los educandos y los educadores;*
- II. *Las autoridades educativas;*
- III. *Los planes, programas, métodos y materiales educativos;*
- IV. *Las instituciones educativas del Estado y 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.*

Las instituciones del sistema educativo nacional impartirán educación de manera que permita al educando incorporarse a la sociedad y, en su oportunidad, desarrollar una actividad productiva y que permita, asimismo, al trabajador estudiar."

Es de notar que en tercer lugar aparecen los planes y programas, métodos y materiales educativos; pues conforme a los lineamientos de la DRIP, éstos deben presentar los contenidos idóneos para formar individuos capaces de incorporarse al mercado de trabajo y desarrollar un capital cultural acorde con el mundo en que vivimos.

Con base en el último párrafo del artículo en cuestión, las instituciones educativas autónomas y particulares en el país se han dado a la tarea de implementar sistemas educativos que permitan al educando trabajar y estudiar al mismo tiempo; estos sistemas se conocen comúnmente como educación a distancia, que por su modelo técnico-pedagógico, permiten al educando incorporarse al aparato productivo al tiempo que elevan su nivel académico y cultural.

El artículo 14º señala la facultad concurrente de las autoridades educativas Federal y locales para determinar y formular planes y programas de nivel superior; así como, otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Art. 14: ... corresponde a las autoridades educativas federal y locales, de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

Frac. IV. Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los de primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares."

La Ley General de Educación alude en su Art. 29º. a la facultad concurrente de la SEP federal y las delegaciones estatales para otorgar el RVOE:

"Artículo 29. Corresponde a la Secretaría de Educación Pública la evaluación del sistema educativo nacional, sin perjuicio de que las autoridades educativas locales realicen en sus respectivas competencias.

Dicha evaluación, y la de las autoridades educativas locales, serán sistemáticas y permanentes. Sus resultados serán tomados como base para que las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia adopten las medidas procedentes."

En la redacción del citado precepto, se deduce la participación del la SEP federal, con relación a las funciones de las autoridades educativas locales; toda vez que, aquella establece los lineamientos a seguir en todo el país y tiene injerencia en el procedimiento realizado dentro de cada entidad federativa.

Conforme a los artículos 30 y 31 de la citada Ley, las autoridades educativas realizarán evaluaciones periódicas a los planteles educativos con RVOE, tendientes a mejorar el nivel de la educación superior en México.

Artículo 30. Las instituciones educativas establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgarán a las autoridades educativas todas las facilidades y colaboración para la evaluación a que esta sección se refiere. Para ello, proporcionarán oportunamente toda la información que se les requiera, tomarán las medidas que permitan la colaboración efectiva de los alumnos, maestros, directivos y demás participantes en los procesos educativos; facilitarán a las autoridades educativas, incluidas la Secretaría, la aplicación de exámenes para fines estadísticos y de diagnóstico y recuben directamente en las escuelas información necesaria.

Artículo 31. Las autoridades educativas darán a conocer a los maestros, alumnos, padres de familia y a la sociedad en general, los resultados de las evaluaciones que realicen, así como, las demás de información global que permita medir el desarrollo y los avances de la educación en cada entidad federativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.5. REGLAMENTO INTERNO DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

Con base en el artículo 1º del Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública, esta secretaría de Estado, tiene las siguientes atribuciones:

"Art. 1º. La Secretaría de Educación Pública, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley general de educación y demás leyes, así como también los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la república."

Con fundamento en el artículo 2º la SEP se conforma por seis subsecretarías, cuarenta y dos unidades administrativas y ocho órganos desconcentrados; dentro de este esquema organizativo figuran la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica y la Dirección General de Educación Superior.

"Art. 2º.- Al frente de la Secretaría de Educación Pública está el Secretario del Despacho, quien para el desahogo de los asuntos de su competencia se auxiliará de:

A. Los servidores públicos siguientes:

- I. Subsecretario de Planeación y Coordinación.*
- II. Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica;*
- III. Subsecretario de educación Básica y Normal;*
- IV. Subsecretario de Educación e Investigación Tecnológicas;*
- V. Subsecretario de Servicios Educativos para el Distrito Federal, y*
- VI. Oficial Mayor*

B. Las unidades administrativas siguientes:

XVI. Dirección General de Educación Superior

En el capítulo IV artículo 25 se establecen las atribuciones de la Dirección General de Educación Superior:

" Art. 25.- Corresponde a la Dirección General de Educación Superior el ejercicio de las siguientes atribuciones:

- I. Establecer las normas pedagógicas y los planes y programas de estudio para la educación superior que impartan las instituciones educativas de la Secretaría, con excepción de aquellas de educación normal y tecnológica;*
- II. Proponer las políticas que resulten convenientes para el desarrollo de la educación superior a que se refiere este artículo;*
- III. Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones que impartan la educación superior a que se refiere este artículo a efecto de acordar políticas y acciones para la planeación y el desarrollo de este tipo educativo;*
- IV. Promover el mejoramiento de la calidad de la educación superior a que se refiere este artículo y la solución de los problemas específicos de la misma;*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- V. *Participar en el estudio de decisiones, según sea el caso, de los proyectos para la creación de instituciones de educación superior a que se refiere este artículo;*
- VI. *Canalizar, con la intervención de las unidades administrativas competentes de la secretaría, las aportaciones federales a las instituciones de educación superior que funcionen como organismos descentralizados, y a las otras instituciones que sean de su competencia;*
- VII. *Establecer indicadores para evaluar el rendimiento de los recursos destinados a las instituciones educativas de tipo superior a que se refiere este artículo;*
- VIII. *Proponer y evaluar las políticas de la secretaría de Educación Pública en materia de reconocimiento de validez oficial de estudios que imparten los planteles particulares del tipo superior a que se refiere este artículo, así como también las de revalidación y equivalencia de estudios, de conformidad con los criterios y lineamientos generales que se emitan;*
- IX. *Estudiar y resolver, de acuerdo con los lineamientos establecidos, las solicitudes para otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;*
- X. *Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;*
- XI. *Inspeccionar y vigilar en términos de la Ley General de Educación y de las demás disposiciones aplicables, que los servicios de educación superior a que se refiere este artículo que cuenten con reconocimiento de validez oficial de estudios de la secretaría, cumplan con las disposiciones legales aplicables y en su caso, substanciar los procedimientos e imponer las sanciones correspondientes;*
- XII. *Autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas que presten los servicios de educación superior a que se refiere este artículo;*
- XIII. *Otorgar revalidación y equivalencias de estudio para la educación superior, con excepción de la educación normal y tecnológica, de conformidad con las disposiciones legales y los procedimientos aplicables;*
- XIV. *Promover que en las instituciones de educación superior se realicen estudios y diagnósticos que permitan identificar las características y problemas de la educación superior, conocer los resultados obtenidos y sistematizar, integrar y difundir la información necesaria para la evaluación global de este tipo educativo;*
- XV. *Evaluar el funcionamiento de las instituciones de educación superior de carácter universitario en sus diversas modalidades;*
- XVI. *Integrar grupos de trabajo académico que apoyen en el ejercicio de las facultades contenidas en esta disposición;*
- XVII. *Vigilar el otorgamiento de becas a que están obligadas las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior;*
- XVIII. *Vigilar que los nombres de las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior sean congruentes con la naturaleza y fines de la función educativa que cumplen.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.6. ACUERDO 243:

El Acuerdo 243, dicta las bases generales para el trámite y otorgamiento del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios en todos los niveles educativos; tal y como se manifiesta en su artículo 1°.

"Art. 1°.- El presente acuerdo tiene por objeto establecer las bases generales a las que se sujetará el trámite y otorgamiento de la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios que, en la modalidad escolarizada, impartan los particulares en cualesquiera de los tipos y niveles educativos, así como los estudios de formación para el trabajo, previstos en la Ley. Para el caso de la su autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios en las modalidades escolarizada y mixta que señala el artículo 46 de la Ley, los particulares se sujetarán en lo que corresponda a las presentes bases, así como al acuerdo específico de que se trate, que para tal efecto emita la Secretaría de Educación Pública.

Para los fines de las presentes bases, deberá entenderse por:

- I. Modalidad escolarizada: el conjunto de servicios educativos que se imparten en las instituciones educativas, lo cual implica proporcionar un espacio físico para recibir formación académica de manera sistemática y requiere de instalaciones que cubran las características que la autoridad educativa señala en el acuerdo específico de que se trate.*
- II. Modalidad no escolarizada: la destinada a estudiantes que no asisten a la formación en el campo institucional. Esta falta de presencia es sustituida por la institución mediante elementos que permiten lograr su formación a distancia, por lo que el grado de apertura y flexibilidad del modelo depende de los recursos didácticos de autoacceso, del equipo de informática y telecomunicaciones y del personal docente, y*
- III. Modalidad mixta: la combinación de las modalidades escolarizada y no escolarizada, se caracteriza por su flexibilidad para cursar las asignaturas o módulos que integran el plan de estudios, ya sea de manera presencial o no presencial."*

3.7. ACUERDO 279

El Acuerdo 279, es el manual de procedimientos emitido por la Secretaría de Educación Pública, por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000, conforme a lo establecido en el artículo 4° párrafo tercero, título segundo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que determina:

Los instructivos, manuales y formatos que expidan las dependencias de la Administración Pública Federal deberán publicarse previamente a su aplicación en el Diario Oficial de la Federación.

El Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial de estudios impartidos en la IPES, pero en los casos de desacato a los lineamientos establecidos en el acuerdo 279, éste podrá ser retirado; toda vez que con base en el artículo 14 de la Ley General de Educación, el Estado otorga, mantiene o retira el RVOE a los estudios impartidos por las instituciones particulares de educación superior.

A partir del momento en que los particulares obtienen el RVOE, deberán cumplir con todos los requisitos establecidos por el Art. 279, o en su defecto, se estará a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley General de Educación, conforme al cual, les será impuesta multa o en su caso, les será retirado el reconocimiento.

Se incurre en desacato al acuerdo 279, al incumplir con las condiciones mínimas de seguridad estructural y de protección civil del inmueble, cuando los programas de estudio autorizados y la planta docente no cumplan con el nivel académico establecido; cuando se otorguen calificaciones, certificados y/o títulos profesionales de manera fraudulenta; no se cumpla con la obligación de otorgar el 5% de la matrícula total en becas, o no se preste adecuadamente el servicio de biblioteca.

El Estado a través de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior, determina los grados académicos que requieren el reconocimiento de validez oficial de estudios para obtener el título acreditado por la Dirección General de Profesiones.

Art. 5º. Segundo párrafo. La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO 4

PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR EL RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS

Con base en el análisis que sobre los diferentes elementos integradores de la educación superior, realizo en capítulos anteriores, desde sus conceptos generales, antecedentes históricos, organización interna, ubicación dentro de la administración pública federal, así como el correspondiente marco legal; presento en este último capítulo el estudio del procedimiento administrativo para otorgar el RVOE.

4.1. MARCO CONCEPTUAL DEL RVOE.-

Para iniciar el análisis del procedimiento administrativo del RVOE, es menester definir todos y cada uno de sus elementos constitutivos, y toda vez que el procedimiento en cuestión implica una declaración unilateral de la voluntad del Estado, cuya consecuencia jurídica es otorgar un permiso a los particulares, estamos en presencia de un acto administrativo; por tanto, es su definición la que da inicio a este marco conceptual.

4.1.1. Acto Administrativo:

Acto administrativo es el dictado por cualquier órgano del poder público en ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos entre las partes.

En opinión de Rafael Martínez Morales, el acto administrativo:

"Es la declaración unilateral de la administración pública que produce consecuencias subjetivas de derecho y presenta las siguientes características:

- a) Es un acto jurídico.*
- b) Es de derecho público*
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de su función administrativa.*
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público."³⁴*

Para que el acto administrativo exista como tal, requiere de tres elementos fundamentales: sujeto, objeto y forma, y podemos entenderlos en las siguientes definiciones.

³⁴ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 1er y 2º cursos", p. 233

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Sujeto. Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, externa de manera unilateral la voluntad estatal produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

Objeto. Es lo que persigue la administración al emitir el acto; es decir, crear, registrar, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, destinadas a satisfacer el interés de la colectividad.

Forma. Es la manera como se exterioriza o expresa la voluntad del órgano administrativo; ésta generalmente se manifiesta en forma escrita, aunque también el acto administrativo puede ser expresado verbalmente en el caso de órdenes internas.

Esta flexibilidad para presentar los actos administrativos en forma escrita o verbal, se fundamenta en el artículo 3º del capítulo primero título segundo de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en donde se estipula el requisito de hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que expida el acto, salvedad de aquellos casos en que se persigan fines distintos,

Así también, los actos de la Administración Pública Federal, manifestados en forma escrita, deben observar ciertas reglas o formalidades estipuladas por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, tales como: ser expedido por órgano competente, tener por objeto un asunto competente a la administración pública, deberá ser preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, ser previsto por la ley y estar debidamente fundados y motivados; especificando además, ciertos elementos de forma como: la fecha, la firma del servidor público facultado para expedirlo, así como, la autoridad a quién se dirige.

Un acto administrativo está debidamente fundado, cuando precisa la ley o leyes y cuáles de sus artículos son aplicables al caso que originan y motivan su emisión; esta fundamentación se refiere tanto al contenido del acto como a la competencia del órgano y a las facultades del servidor público.

La motivación, implica una descripción precisa de las circunstancias de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto; es decir, demostrar la existencia de los supuestos de hecho razones o causas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Con relación a la forma escrita del acto administrativo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 16, la obligatoriedad de este requisito para los mandamientos que por autoridad competente sean girados con objeto de autorizar la intervención judicial en la persona de cualquier ciudadano, su familia, su domicilio, sus papeles, y sus bienes en general; este elemento es considerado como constitutivo de la garantía de certeza jurídica.

"Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del artículo 16 constitucional se desprenden también, los requisitos fundamentales que hacen válido a un acto administrativo, como son, la competencia, la forma escrita, fundamentación y motivación; toda vez que los tres últimos conceptos están ampliamente explicados en párrafos anteriores, procedo a explicar el término competencia.

Por competencia entendemos la posibilidad establecida en la Ley para que un órgano actúe en asuntos específicos; por tanto, la facultad implica la aptitud conferida por la legislación a los servidores públicos para ejercer la competencia del órgano.

Así también, la Carta Magna hace alusión a la causa legal del procedimiento del acto administrativo; es decir, toda actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la Ley.

Los órganos de la administración pública actuarán con apego a lo establecido en el artículo 14 constitucional, por consiguiente, los actos administrativos no pueden lesionar derechos adquiridos con anterioridad a su emisión.

"Art. 14. A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"

4.1.2. Diferencia entre Proceso y Procedimiento:

Toda vez que el objeto de análisis de esta tesis, es el procedimiento administrativo para otorgar el RVOE, es necesario conceptualizar el término "procedimiento".

Dentro del lenguaje jurídico existen dos términos confundidos con frecuencia y que forman parte del análisis jurídico en cuestión, "proceso" y "procedimiento", por lo tanto, dentro de este marco conceptual explico la diferencia entre estos dos vocablos.

"Proceso" y "Procedimiento" son dos vocablos etimológicamente semejantes, pero jurídicamente tienen marcadas diferencias.

El "*Proceso*" es la secuencia de actos realizados ante y por un órgano jurisdiccional que tiene por fin el litigio, en tanto que "*procedimiento*" es el paso o acto que contribuye a la ejecución del proceso.

Todo proceso tiene como característica esencial estar previsto por la ley; su objeto es dirimir una controversia, debe tramitarse ante un tribunal y se conforma por cuatro fases:

- 1) *Se inicia con una demanda que requiere, una contestación de la parte contraria;*
- 2) *De un periodo de ofrecimiento y desahogo de pruebas;*
- 3) *Otro de alegatos, y*
- 4) *Y al terminar éste se dicta la sentencia.*⁵⁵

⁵⁵ ACOSTA ROMERO Op. Cit. p 601.



En opinión del Dr. Cipriano Gómez Lara,

"EL proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, sucede en el campo administrativo o legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o litigados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo".⁵⁶

En contraposición al proceso, el procedimiento no necesariamente tiene por objeto dirimir una controversia, sino obtener otro acto determinado de la autoridad, por ejemplo:

" En tratándose de una concesión para la utilización de aguas de acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales el procedimiento se inicia con una solicitud que llene todos los requisitos que la ley prevé en el procedimiento, prevé la participación de un tercero con mejor derecho a utilizar las aguas y cumplidos los requisitos la comisión de agua otorgará la concesión que es publicada en el Diario Oficial de la Federación, en general el procedimiento administrativo no es contencioso."⁵⁷

Una vez determinada la diferencia existente entre estos dos vocablos, procedo a su análisis con relación al objeto de estudio en esta tesis.

4.1.3. El Proceso:

Para entender el contexto general del proceso administrativo, es necesario determinar antes que nada sus características generales como proceso; así como también, analizar sus diferencias y similitudes con otros procesos.

Así pues, el proceso en cualquier materia de que se ocupe tiene una estructura esencialmente igual.; todo tipo de proceso se integra por: litigio, procedimiento, sentencia y eventualmente, ejecución.

"Todo proceso arranca con un presupuesto (litigio), se desenvuelve a lo largo de un recorrido (procedimiento) y persigue alcanzar una meta (sentencia), de la que cabe derive un complemento (ejecución)."⁵⁸

Como consecuencia de la diversa naturaleza de las normas jurídicas sustantivas aplicadas a través de los procesos, existen dentro del derecho procesal diferentes procesos con características determinadas; así encontramos el proceso civil, mercantil, laboral, administrativo, penal, agrario, constitucional y familiar.

Los procesos dentro del sistema jurídico mexicano se clasifican dentro de tres principios fundamentales, el dispositivo, el de justicia social y el publicístico:

⁵⁶ GÓMEZ LARA Cipriano, "Teoría General del Proceso" Octava ed. Harla, México, 1990 p.290.

⁵⁷ ACOSTA ROMERO op. Cit. pgs. 601 y 602.

⁵⁸ ALCALÁ ZAMORA, CASTILLO NICETO, "La Teoría General del Proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal Civil"

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Clasificación de los procesos

Principio dispositivo	Proceso civil
	Proceso mercantil
Principio de justicia social	Proceso laboral
	Proceso agrario
Principio publicístico	Proceso penal
	Proceso administrativo
	Proceso constitucional
	Proceso familiar y del estado civil" ⁵⁹

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los procesos de principio dispositivo presentan las siguientes características: comienzan por iniciativa de parte, el impulso del proceso queda confiado a la actividad de las partes, quienes tienen en todo momento, el poder de disponer del derecho material controvertido, fijar el objeto del proceso y de la prueba, e impugnar las resoluciones del juzgador; por consiguiente, la cosa juzgada solo surte efectos entre las partes que han participado del proceso. Pertenecen a este principio los procesos civil y mercantil.

El principio de justicia social se caracteriza por regular las relaciones de las personas en tanto miembros de un grupo o clase social, las normas procesales en este principio, tienen como punto de partida la existencia de desigualdades entre las partes, buscando una compensación dentro del proceso concediendo una verdadera igualdad de oportunidades; en los procesos ubicados dentro de este principio es relevante la facultad de dirección por parte del juzgador, quien debe procurar la rapidez y sencillez indispensables en este proceso. Pertenecen al principio de justicia social el proceso laboral y el agrario.

En el principio publicístico, el Estado tiene generalmente una doble participación, ya que a través de órganos independientes puede ser parte actora o demandada, o bien, puede ser juzgador. Pertenecen al principio de justicia social, los procesos penal, administrativo, constitucional, y familiar y del estado civil.

4.1.4. Proceso administrativo.

El proceso administrativo se adecua al principio publicístico, conforme al cual, corresponde al juez y no a las partes la afirmación de los hechos y la obtención de las pruebas; este proceso se realiza siempre con la intervención de un órgano estatal de

⁵⁹ OVALLE FAVELA José, Teoría General del proceso, Porrúa 2000, p. 8

carácter imparcial, para regular la controversia en vista del interés público en su composición.

*" Para que pueda hablarse de proceso administrativo es necesario, pues, la posibilidad de deducir pretensiones fundadas en el derecho administrativo ante órganos imparciales e independientes de la administración activa, cualquiera que sea el encuadramiento de esos órganos."*⁶⁰

*" En el proceso administrativo la entidad pública interviene como una parte procesal, a la que puede aplicarse el régimen jurídico-procesal normalmente aplicable a las partes."*⁶¹

Un proceso es administrativo cuando una de las partes en la controversia es la administración pública, o quien resuelve la controversia sea un órgano de la administración pública.

4.1.5. Procedimiento Administrativo:

Procedimiento administrativo, es el conjunto de actos realizados en forma sistematizada de conformidad con las normas establecidas por la LFPA, destinados a producir y ejecutar un acto de la administración pública.

Para García Oviedo *"el procedimiento administrativo lo constituyen los trámites y formalidades que debe de observar la administración, para resolver las reclamaciones que los particulares formulen"*.⁶²

Gabino Fraga afirma que *"es el conjunto de formalidades y actos que proceden y preparan el acto administrativo"*.⁶³

El Estado realiza su función administrativa y lo hace a través de los procedimientos administrativos; así, cuando una entidad de la administración pública ejecuta actividades para cumplir con los fines a ella encomendados, aplica el procedimiento establecido para tal efecto.

Los procedimientos administrativos presentan diferentes características en función del objeto a que están destinados; a continuación procedo a explicar los diferentes tipos de procedimientos emitidos por la Administración Pública Federal.

a) Procedimiento Interno y Externo

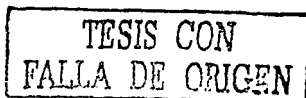
Los procedimientos por su ámbito de gestión se clasifican en internos y externos.

⁶⁰ GONZALEZ PEREZ Jesus. "Derecho Procesal Administrativo Mexicano" Porrúa, México 1997, p.7

⁶¹ GONZALEZ PEREZ OP. CIT. P.11.

⁶² ACOSTA ROMERO op. cit., p.604

⁶³ ACOSTA ROMERO op. cit. p. 604



Procedimiento interno es el conjunto de actos realizados entre órganos de la administración pública

*"Se refiere a la creación de actos que surten sus efectos dentro del propio órgano emisor, por ejemplo, una amonestación del supervisor al inferior"*⁶⁴

Procedimiento externo es aquel en que la esfera jurídica de los particulares interfiere en mayor o menor grado.

*"Es el que se realiza ante los particulares para que el acto surta sus efectos, satisfaga ciertas formalidades o sea ejecutado"*⁶⁵

b) Procedimiento Previo y de Ejecución

Existen procedimientos que por la naturaleza de su objeto requieren de un análisis y estudio de características particulares previas, a su ejecución por parte del órgano competente; ejemplo:

*"La expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia."*⁶⁶

Se habla de ejecución en un procedimiento administrativo cuando éste no se cumple voluntariamente y por tanto, requieren el uso de la compulsión por parte del Estado; sin embargo, existen actos administrativos que aunque implican un procedimiento de ejecución no requieren el uso de la compulsión a menos que se incurra en irregularidades, ejemplo:

*"Los contratos administrativos donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento."*⁶⁷

c) Procedimiento de Oficio o "a Petición de Parte"

En función del actor que de inicio a los procedimientos, éstos pueden ser de oficio o a petición de parte.

Son de oficio los procedimientos realizados por las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones.

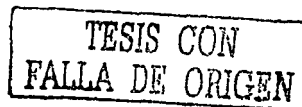
Cuando un procedimiento requiere el impulso del particular interesado para la expedición o ejecución de un acto administrativo, se denomina a petición de parte.

⁶⁴ MARTÍNEZ MORALES OP. CIT. P. 258.

⁶⁵ Ibid. Supra.

⁶⁶ ACOSTA ROMERO op.cit. p. 604

⁶⁷ ACOSTA ROMERO op.cit. p. 605



4.2. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR EL RVOE.

El otorgamiento del RVOE es un acto administrativo en donde el Estado, a través de la Secretaría de Educación Pública acredita los estudios a impartirse por las instituciones particulares de educación superior, ejecutado dentro del campo del derecho administrativo y con la finalidad de producir efectos jurídicos determinados.

Para otorgar el RVOE, la Secretaría de Educación Pública realiza un procedimiento administrativo con las siguientes características.

- El procedimiento en cuestión siempre se inicia a petición de parte, toda vez que, es el interesado quien solicita el RVOE ante la SEP y es también quien en caso de inconformidad, impulsa la acción contenciosa ante el órgano competente.
- Corresponde a la clasificación de procedimiento externo, toda vez que es realizado ante las instituciones particulares de educación superior y requiere cumplir con ciertas formalidades para ejecutarse surtiendo así, efectos jurídicos entre las partes.
- Es un procedimiento previo, pues requiere revisión y análisis de los programas académicos, los documentos que acrediten la formación académica y profesional de la planta docente; así como de supervisar la infraestructura de sus instalaciones.

4.2.1. Procedencia:

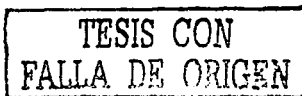
La Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala en su título tercero, las disposiciones aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa; por tanto, señalo a continuación, aquellos preceptos que sustentan el procedimiento en cuestión.

En el artículo 13 señala los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe; conque deberá desarrollarse la actuación administrativa.

El artículo 15 señala las formalidades que deberán presentarse en las actuaciones:

"Art. 15.- Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen, lugar y fecha de emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."



4.2.2. Tramitación:

El procedimiento en cuestión, se realiza conforme al acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior.

Se inicia con la recepción de la solicitud del RVOE que, el particular interesado ingresa en la oficina de la Dirección de Regulación de Instituciones Particulares.

Anexo a la solicitud de RVOE, las instituciones particulares de educación superior deben presentar los siguientes documentos:

- I. Curriculum de los profesores que impartirán el primer ciclo, con los títulos que les acrediten para impartir el nivel académico de que se trate.
- II. Documentación legal de las instalaciones en donde se demuestren las condiciones higiénicas y de seguridad pertinentes.
- III. Planes y programas de estudio de acuerdo a los lineamientos pedagógicos establecidos por la DGES.

4.2.2.1. Integración de Solicitudes:

Las solicitudes de RVOE deberán integrarse con los siguientes componentes, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el acuerdo 279:

Artículo 5º.

"El particular que solicite el reconocimiento, deberá presentar a la autoridad educativa la solicitud correspondiente.

El particular no estará obligado a proporcionar datos o documentos entregados previamente, siempre y cuando se haga referencia del escrito en el que se citaron o con el que se acompañaron y el nuevo trámite lo realice ante la propia autoridad educativa."

Anexo a la solicitud de RVOE, el particular deberá entregar los siguientes documentos:

- **Copia Certificada del Acta Constitutiva;** cuyo objeto contemple la Formación profesional o la Educación Superior
- **Documento que acredite la posesión legal del inmueble** (contrato de escritura o de la propiedad)
- **Documento que acredite la seguridad estructural del inmueble** (peritaje oficial expedido por la Delegación Política en la que se ubique el inmueble)
- **Aviso de Apertura o Licencia Sanitaria** (visto bueno de la autoridad sanitaria)
- **Licencia de Uso de Suelo** que contemple la autorización para impartir educación superior.
- **Programa Académico.** Que deberá integrarse por cada solicitud, encuadernado y etiquetado con el nombre del programa y el nombre autorizado de la institución o el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nombre da la persona moral cuando no cuente con dicha autorización. Los documentos que lo conforman son:

- a) Objetivos generales
- b) Perfil del egresado
- c) Plan de estudios
- d) Programas de estudio
- e) Programa de investigación en desarrollo (para programas de Maestría o Doctorado)
- f) Evaluación Curricular
- g) Modelo pedagógico (para modalidades no escolarizada y mixta)
- h) Paquete didáctico correspondiente al primer ciclo del plan de estudios (para modalidades no escolarizada y mixta)
- i) Para programas en áreas de salud se deberán presentar la descripción de campos clínicos y convenios con hospitales del sector salud.
- j) Para Carrera Profesional Corta, se deberán presentar adicionalmente, los convenios con el sector laboral.

Las solicitudes y formatos referidos en párrafos anteriores, deberán presentarse en la ventanilla de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior; posteriormente, la Dirección General de Educación Superior, contará con un plazo de sesenta días hábiles para dar respuesta; excepto cuando se trate de programas del área de salud, en cuyo caso se contará con diez días hábiles a partir de la opinión emitida por la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la salud.

Artículo 6°.-

"Las solicitudes, los formatos, los anexos y demás documentación requerida, se deberán presentar en la ventanilla de las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes.

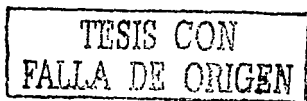
La autoridad educativa resolverá emitiendo el acuerdo que otorga o niega el reconocimiento, en los siguientes plazos:

- I. *Sesenta días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud, respecto de planes de estudio propuestos por el particular en áreas distintas de las señaladas en la siguiente fracción, y*
- II. *Tratándose de solicitudes de reconocimiento en las áreas de salud, diez días hábiles, contados a partir de la opinión que emita la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud, conforme a lo dispuesto en el artículo tercero del Acuerdo por el que se crea dicha Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1983."*

En los casos en que el particular omita incluir datos o documentos de los referidos en párrafos anteriores, se estará a lo dispuesto en los artículos 7° y 8°.

Artículo 7°.-

"Presentada la solicitud y los anexos correspondientes, la autoridad educativa, en el término de diez días hábiles, emitirá un acuerdo de admisión de trámite o, en su caso, hará la prevención al particular que haya omitido datos o documentos, para que dentro del término de cinco días hábiles subsane la omisión.



ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Artículo 8º.-

"La autoridad educativa desechará la solicitud por incompleta, en caso de que el particular no desahogue en sus términos la prevención señalada en el artículo anterior, quedando a salvo los derechos de éste para iniciar un nuevo trámite de reconocimiento."

La visita de inspección se inicia siempre con la presentación por parte del supervisor de la orden de supervisión emitida por el director de Regulación de Instituciones Particulares; con fundamento en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 fracción VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 11 y 14 fracción X, 55 y 75 fracción XI de la Ley General de Educación; 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 9º. Fracción IX y 21 fracciones IX y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; 12 a 14 del Acuerdo número 243 por el que se establecen las bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; y 9º del Acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

Artículo 9º.-

"La visita de inspección para otorgar el reconocimiento se realizará dentro del plazo establecido para resolver la solicitud correspondiente."

Al momento de presentarse en las instalaciones de la institución, el supervisor deberá identificarse con credencial de elector o credencial de la SEP, Conforme al artículo 65 del capítulo décimo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Una vez realizada la identificación correspondiente, el supervisor procederá a revisar los siguientes puntos:

A) Personal académico con que cuenta la institución educativa para impartir el programa, cuya revisión podrá extenderse al requerimiento de los documentos que acrediten la preparación académica de ese personal conforme a los requisitos establecidos por el artículo 10 del acuerdo 279 y, en su caso, al cuestionamiento que se practique a los usuarios del servicio educativo.

" Artículo 10 del Acuerdo 279:

- a) *Poseer como mínimo el título, diploma o grado correspondiente al nivel educativo en que se desempeña, o*
- b) *Satisfacer las condiciones de equivalencia de perfiles, demostrando que posee la preparación necesaria obtenida ya sea mediante procesos autónomos de formación o a través de la experiencia docente, laboral y/o profesional."*

B) Instalaciones, que deberán contar con las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas necesarias para el desarrollo de ese plan de estudios; el alcance de esta verificación se podrá extender tanto al recorrido de las instalaciones como al

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

requerimiento de los documentos que demuestren el cumplimiento de esas condiciones.

- C) Bibliografía propuesta para el desarrollo del programa de estudios propuesto, requiriendo que como mínimo se exhiba aquélla que corresponde a los dos primeros ciclos escolares

La DRIP realiza la supervisión de los puntos antes citados, de conformidad con el Art. 55 de la Ley General de Educación:

"Art. 55.-Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten.

- I. *Con personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación,*
- II. *Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y*
- III. *Con planes y programas de estudio que la autoridad otorgante considere pertinentes."*

Independientemente de la visita de verificación detallada en párrafos anteriores, la DIPES. Tiene en todo momento la facultad de realizar supervisiones de inspección, a fin de ratificar o retirar el RVOE.

En el caso de la supervisión de inspección, se procede a verificar los siguientes puntos:

- a) Currículos de los docentes del ciclo que se esté impartiendo y el anterior
- b) Documentación comprobatoria del 5% de becas otorgado por la institución
- c) Certificación escolar:
 - Actas de calificación (firmadas por el docente)
 - Historiales académicos
 - Certificados
 - Títulos
 - Horarios de clase.

Al finalizar la visita, el supervisor deberá levantar el acta circunstanciada detallando pormenorizadamente toda la información sobre los puntos antes citados, dejando copia a la institución; con base al artículo 66° capítulo undécimo de la LFPA.

Si el supervisor detecta alguna anomalía, la institución educativa podrá ser sancionada con una multa y en su caso, el RVOE podrá ser retirado; con fundamento en los artículos 75 fracción XI y 76 de la Ley General de Educación.

"Art. 75.- Son infracciones de quienes presentan servicios educativos:

XI. Oponerse a las actividades de evaluación, inspección y vigilancia, así como no proporcionar información veraz y oportuna,

"Art. 76.- Las infracciones enumeradas en el artículo anterior se sancionarán con:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- I. Multa Hasta por el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia, o*
- II. Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente.*

La imposición de la sanción establecida en la fracción II no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa."

En los casos en que la autoridad educativa determine retirar el RVOE a una IPES, ésta estará imposibilitada para expedir certificados y títulos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, hace alusión en su artículo 64 del título tercero, a la obligación por parte de los responsables de establecimientos de permitir el acceso y proporcionar la información pertinente.

" Art. 64.-Los propietarios, responsables, encargados u ocupantes de establecimientos objeto de verificación estarán obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes a los verificadores para el desarrollo de su labor."

La revisión de los programas de estudio, consiste en la evaluación técnico-pedagógica de los objetivos generales del programa académico; el perfil del egresado en términos de los conocimientos, habilidades y actitudes que podrá desarrollar el alumno al término del programa académico; la congruencia y estructura del plan de estudios; así como los programas de estudio conformados por el contenido temático de cada asignatura, actividades de aprendizaje y evaluación.

Las IPES están obligadas a impartir en todo momento los programas de estudio que hayan sido reconocidos por la SEP, con fundamento en el artículo 57 párrafo II de la Ley General de Educación.

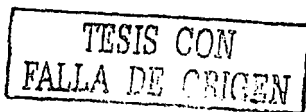
"Art. 57.- Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:

- II. Cumplir con los planes y programas de estudios que las autoridades educativas competentes hayan determinado o consideren procedentes."*

4.3.1. Partes en el procedimiento.

Son partes en el procedimiento administrativo para otorgar el RVOE, las Instituciones Particulares de Educación Superior y la Dirección General de Educación Superior SEP.

La DIPES, es el organismo público del Estado encargado de tramitar el procedimiento en cuestión; es competente para otorgar, mantener y retirar el RVOE, así como para establecer los lineamientos a los que deben sujetarse los particulares; apegado su actuación en todo momento a los principios de economía, celeridad, legalidad, publicidad y buena fe.



Las IPES, son la parte solicitante del procedimiento en cuestión y deberán apegarse a todos los requerimientos establecidos por el artículo 279; así como por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; tienen además, la facultad de interponer un proceso jurisdiccional en caso de que injustificadamente les sea negado el reconocimiento.

Las IPES en tanto partes en el procedimiento, adquieren las siguientes obligaciones al obtener el RVOE:

- Presentar una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y la fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó.
- En la publicidad que promuevan deberán incluir el número de RVOE o en su defecto, la leyenda reconocimiento en trámite.
- Proporcionar un mínimo de becas equivalente al cinco por ciento de la matrícula total, conforme al art.33 del acuerdo 279

Una vez otorgado el RVOE a los particulares se producen los siguientes efectos jurídicos: Los estudios cursados dentro de las instituciones con reconocimiento pueden ser certificados y revalidados dentro y fuera del país; así como también, se otorgará el título y cédula para el ejercicio de cada profesión.

Las instituciones particulares se obligan a partir de ese momento a cumplir con los requisitos de administración escolar establecidos por la SEP.

El derecho a la educación establecido en el artículo 3º constitucional, es el bien jurídico tutelado por el procedimiento en cuestión; por tanto, en todo momento los ciudadanos podrán acudir a la DEGES para manifestar sus inconformidades respecto de las instituciones educativas.

4.3. RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Dentro del análisis correspondiente al procedimiento administrativo para otorgar el RVOE, destacan los medios de defensa que los particulares pueden interponer siempre que el acuerdo emitido por la autoridad no sea favorable a sus intereses, en este caso existe la posibilidad de solicitar la rectificación del acto a través de los recursos administrativos.

a) Conceptualización.-

Toda vez que los recursos administrativos constituyen el punto nodal del procedimiento administrativo, es necesario definir y entender su concepto en forma genérica.

En términos generales entendemos por recurso administrativo:

"El medio de impugnación establecido en las leyes para que un particular en uso de un derecho subjetivo controvierta, un acto de autoridad que lesionó sus derechos, por las causas que la propia ley señale y que tenga normas para su inicio,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

administración, substanciación, determinación de plazos, ofrecimiento y valoración de pruebas y elementos para su resolución".⁶⁸

Los recursos administrativos se caracterizan por tener como único objetivo la modificación de un acto de autoridad administrativa que agravia los intereses de un particular; son el único medio por el que los ciudadanos pueden exponer sus inconformidades ante la Administración Pública Federal.

"Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo o de una disposición de carácter general de rango inferior a la Ley en base a un artículo jurídico específico."⁶⁹

La importancia de los recursos administrativos dentro del Derecho Administrativo ha cobrado un lugar muy especial dentro de la literatura jurídica, siendo objeto del estudio de destacados juristas; me remito a citar a continuación algunos de los más importantes, a fin de ampliar los conceptos anteriores:

Rafael Martínez Morales define el recurso administrativo como:

"El medio de defensa establecido en la Ley, a favor de los gobernados para que la administración pública revise un acto administrativo que ellos consideran ilegal, quedando aquélla obligada a anularlo, modificarlo o confirmarlo."⁷⁰

En opinión de Fix Zamudio,

"El recurso administrativo es un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución, que también tiene el carácter de acto administrativo".⁷¹

Eduardo García de Enterría, especifica que el recurso administrativo

"Concluye con un nuevo acto administrativo y de ninguna manera con una sentencia, puesto que no se está en presencia de un proceso jurisdiccional".⁷²

Para Gabino Fraga:

"El recurso administrativo "constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo

⁶⁸ ACOSTA ROMERO Miguel, "Derecho Administrativo Especial", p. 590, edit. Porrúa México, 1999.

⁶⁹ *Ibid* pag. 145

⁷⁰ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 3er y 2º. Cursos" edit. Oxford, pag.417.

⁷¹ MARTÍNEZ MORALES "Derecho Administrativo 3er. y 4º cursos" edit. Oxford, México, 2001, p.

417.

⁷² *Ibid*. Supra.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".⁷³

"El recurso administrativo es la impugnación de un acto de autoridad administrativa ante la propia autoridad administrativa (reconsideración) o ante la autoridad superior (revisión jerárquica) pero debe ser establecido dentro de la ley y debe hacerse valer dentro del plazo que la misma ley señale, ante la autoridad que también indique la ley y debe dar oportunidad para ofrecer pruebas, para la valoración de la mismas, para que el que promueva el recurso alegue su derecho y que la autoridad decisoria tenga la obligación de resolver el recurso en un plazo determinado."⁷⁴

Luego entonces, el recurso administrativo es un acto mediante el cual, un ciudadano solicita ante la autoridad administrativa, se revise un acto administrativo que afecta sus intereses, con el objeto de dar lugar a otro acto administrativo que anule, modifique o reforme el anterior; los recursos ante autoridad administrativa no implican una sentencia toda vez que no se trata de un conflicto jurisdiccional.

Una vez explicado de muy diferentes formas al recurso administrativo, es necesario explicar el nombre con que se le identifica tanto en la literatura jurídica como en la legislación vigente.

Dentro de la legislación y la bibliografía referente al recurso administrativo, existen diversidad de palabras o vocablos que denominan este tipo de recurso; así encontramos generalmente cuatro tipos de denominaciones:

- 1) Recurso de Inconformidad;
- 2) Recurso de Revisión;
- 3) Recurso de Revocación, y
- 4) Recurso de Reconsideración.

Estas denominaciones multívocas del acto administrativo resultan imprecisas, ambiguas e innecesarias, toda vez que no tienen un perfil específico en materia administrativa.

El recurso de "inconformidad", no posee elementos para conformar un recurso independiente, ya que en principio, todo recurso es una inconformidad que puede plantearse en tres diferentes formas:

- a) Normalmente el particular hace valer el recurso ante la misma autoridad que emitió el acto de molestia.
- b) Existe también la revisión jerárquica, en cuyo caso el recurso se interpone ante la autoridad superior inmediata a aquella que emitió el acto.
- c) El particular tiene la opción de establecer las vías jurisdiccionales correspondientes.

⁷³ FRAGA Gabino, "Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 36ª ed. P.435

⁷⁴ ACOSTA ROMERO Miguel "Derecho Administrativo Especial" Porrúa México, 1999, p.591.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El recurso de "revocación" no tiene un perfil específico, toda vez que todo recurso administrativo tiene como efecto revocar el acto impugnado.

El término de "reconsideración", es por demás ambiguo, pues el objetivo de todo recurso es siempre, solicitar una reconsideración a la autoridad administrativa sobre el acto emitido.

El Doctor Miguel Acosta Romero, afirma que todo recurso tiene siempre tres efectos fundamentales:

- a) Revocar y dejar sin efecto el acto impugnado;
- b) Revocarlos parcialmente, y
- c) Confirmarlo en sus términos.⁷⁵

Aunque existan diversas denominaciones, en materia administrativa existe un solo recurso, consistente en una revisión que se interpone ante la propia autoridad ejecutora del acto o en su caso, ante la autoridad superior jerárquica a la que emitió el acto, y tiene como efecto: revocar, modificar o confirmar el acto impugnado.

4.3.1. Recursos de Revisión ante autoridad administrativa

Las entidades que integran la Administración Pública Federal, están facultadas para dirimir internamente los conflictos jurídico-administrativos, sin acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los recursos administrativos presentados ante la autoridad que emitió el acto, o ante la autoridad superior jerárquica, se establecieron como un medio de autocontrol, autotutela o autodefensa de la administración pública, para determinar las fallas legales de su actuación y buscar una resolución apegada a la ley.

" Producido un acto administrativo a través del procedimiento correspondiente, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlo, bien ante la propia Administración de quien el acto procede, bien ante un orden especializado de Tribunales, los integrantes de la jurisdicción contencioso-administrativa. Existe, pues, en principio, una duplicidad de recursos, administrativos y jurisdiccionales, una doble garantía a disposición de los administrados que se ven afectados en su persona o en su patrimonio por los actos administrativos".⁷⁶

Producido un acto administrativo que afecte los intereses del particular, éste podrá interponer ante la propia autoridad administrativa, un procedimiento administrativo, de conformidad con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el caso específico del procedimiento para obtener el RVOE, en principio el objeto no es una controversia, sino obtener un acto de la Secretaría de Educación Pública que autorice a los particulares para impartir educación superior en el país; sin embargo, en los casos en que dicha solicitud es negada, entonces se dará inicio a un procedimiento

⁷⁵ ACOSTA ROMERO Miguel, op.cit. pgs. 599 y 560.

⁷⁶ GARCÍA-FERNANDEZ Curso de Derecho Administrativo II, pag. 503.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

administrativo realizado ante la propia SEP, mediante un recurso de revisión dirigido a la autoridad superior jerárquica a la que emitió el acto.

En todo caso existiría un litigio si el particular al recibir una negativa recurriera la Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para impugnar un acto administrativo que injustificadamente agravia sus intereses.

Una vez finalizado el procedimiento administrativo por el que resulta negado el RVOE, se da inicio a la interposición del recurso conforme a los requisitos establecidos por la LFPA:

Conforme al art. 14 del citado ordenamiento, el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte; en el caso específico de la negativa de un RVOE, solo podrá iniciarse a instancia del particular interesado.

El art. 15 establece las formalidades que debe contener el escrito con que se inicia el procedimiento administrativo y en el que se impugna el acto administrativo.

"Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien o quienes promuevan, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital. El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos."

El citado escrito deberá presentarse directamente en las oficinas autorizadas para tales efectos de conformidad con el art. 42

La SEP tiene las siguientes obligaciones en todas las relaciones establecidas con el particular:

Art. 16.

" i. Solicitar la comparecencia de éstos, sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla;

- 4. Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento, del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés jurídico y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos;*
- 5. Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar;*
- 6. Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

7. *Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio, cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley."*

De conformidad con el Art. 19, los promoventes con capacidad de ejercicio, trátese de personas físicas o morales, podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado, debiendo acreditarlo mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecencia personal del interesado; así también, el interesado mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para tramitar el procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.

Los interesados en el procedimiento administrativo tendrán el derecho de conocer en todo momento el estado de su tramitación, podrán recabar información necesaria en las oficinas correspondientes, de conformidad con el Art. 33.

En los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, de conformidad con el Art. 50; por tanto en caso de impugnarse una resolución negativa del RVOE, se considerará pertinente la presentación de los programas académicos, los currículas de la planta docente y fotografías o videos de las instalaciones; a efecto de ser evaluados por un perito quien deberá considerar su pertinencia; dichas pruebas deberán ser desahogadas dentro de un plazo no menor a tres ni mayor de quince días contados a partir de su admisión; de conformidad con el Art. 51.

De conformidad con el Art. 54, la autoridad competente podrá solicitar informes u opiniones a otros órganos administrativos, que deberán incorporarse al expediente; a este respecto puede darse el caso en que la SEP, solicite opinión de pares académicos o de las secretarías de Turismo y Salud, sobre programas de sus respectivas áreas para ser considerados por un perito; esta opinión deberá emitirse dentro del plazo de 15 días, conforme al Art. 55.

Una vez concluida la tramitación del procedimiento administrativo, tienen lugar los alegatos que deberán presentarse en un plazo no inferior de cinco días ni superior a diez, y que serán tomados en cuenta por el órgano competente para dictar la resolución; de conformidad con el Art. 56.

- i. Terminación del procedimiento.-
 "Artículo 57. Ponen fin al procedimiento administrativo:
 I. La resolución del mismo;
 II. El desistimiento;
 III. La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;
 IV. La declaración de caducidad;
 V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas,
 y

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula

El artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en su título sexto hace referencia al recurso de revisión, estableciendo la opción de los interesados afectados por los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, a interponer este recurso, o establecer las vías jurisdiccionales correspondientes.

El plazo para interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió el acto impugnado, será de quince días hábiles conforme al artículo 85 de la LFPA:

" Art. 85.- El plazo para interponer el recurso de revisión será de quince días contado a partir del día siguiente a aquel en que hubiere surtido efecto la notificación de la resolución que se recurra."

Cuando el particular opta por interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió el acto impugnado, se estará a lo dispuesto por el art. 86:

" Art. 86.- El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo."

Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano de la administración a quien se dirige;*
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;*
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;*
- IV. Los agravios que se le causan;*
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente.*
- VI. Las pruebas que ofrezca."*

Conforme al art. 91. La autoridad encargada de resolver el recurso, podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;*
- II. Confirmar el acto impugnado;*
- III. Declarar la existencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y*
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente."*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de este procedimiento se estará también a lo dispuesto en los siguientes artículos de la LFPA:

Art. 92:

" La resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto.

La autoridad en beneficio del recurrente, podrá corregir los errores que advirtiera en la cita de los preceptos que se consideran violados y examinar en su conjunto los agravios, así como los demás razonamientos del recurrente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en el recurso.

Si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses."

Art. 94:

" El recurrente podrá esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado."

En la redacción de este precepto se entiende la existencia de la figura de la "negativa ficta", conforme a la cual, una vez transcurridos cuatro meses se entiende confirmado el acto impugnado.

4.3.2. Juicio Contencioso Administrativo:

Tal y como se señala en párrafos anteriores, los particulares tienen también la oportunidad de ejercitar la acción por la vía contenciosa, toda vez que el Art. 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es optativo; es decir, que pueden promover el recurso de revisión ante la propia autoridad que emitió el acto, o acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde tendrá lugar el juicio de nulidad.

El juicio de nulidad, presenta características distintas al procedimiento desarrollado dentro de los órganos administrativos, toda vez que se trata de un proceso contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En los siguientes párrafos, presento una breve esquematización sobre el juicio contencioso administrativo, seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.3.2.1. Antecedentes:

El control jurisdiccional en materia administrativa, tiene una larga historia no solo en México, sino en el mundo.

La importancia y cantidad de los asuntos en materia administrativa dieron lugar a la creación de los Tribunales Administrativos, cuyo origen se remonta a Francia en el siglo XVIII, pero fue hasta el siglo XIX y principios del XX cuando estos tribunales alcanzan un importante desarrollo, no solo en su país de origen sino en todos los sistemas jurídicos del universo.

"Durante siglos los tribunales del Poder Judicial han tenido el monopolio en materia administrativa, es decir, del control jurisdiccional de la administración pública. Interrumpe esta tradición la creación de tribunales administrativos residente en el poder ejecutivo sin depender de él, como un nuevo sistema de justicia para llevar a cabo tal control, debido al nacimiento del célebre Consejo de Estado en Francia en el siglo XVIII. Es más bien en el siglo XIX donde han tenido su desarrollo los tribunales administrativos y en particular en Francia, cuna de los mismos, a partir de la ordenanza del 24 de mayo de 1872, que les dio verdadera autonomía de órganos jurisdiccionales."

La efectividad de los Tribunales Administrativos causó un gran impacto en los diferentes sistemas jurídicos del orbe; al igual que en los países que como Francia pertenecen al sistema romano, los países organizados conforme al sistema judicialista o anglosajón, mejor conocido como Common Law, implementaron estos tribunales en su organización de justicia, tal es el caso de Estados Unidos e Inglaterra, por citar algunos.

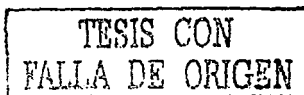
*"En los albores del siglo XX estaban formados y vigentes en el mundo de los países occidentales, dos grandes sistemas de justicia administrativa: el judicialista o anglosajón, el primero y más antiguo, de edad secular, y el francés o de tribunales administrativos. Europa entera aceptó con beneplácito a estos últimos e inclusive Estados Unidos e Inglaterra, modelos del sistema judicialista, los adoptaron excepcionalmente."*⁷⁸

México se unió a esta evolución mundial de la justicia administrativa, cuando en 1936 creó su primer tribunal administrativo; a partir de ese año nuestro sistema de justicia administrativa se desarrolló en forma mixta, es decir, desde entonces existe el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de amparo ante el Poder Judicial Federal.

El crecimiento de la justicia administrativa ha sido fecundo y exitoso, por tanto, a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (primero en su especie), subsiguieron los

⁷⁷ NAVA NEGRETE Alfonso, *Derecho Administrativo UNAM*- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991, p. 62.

⁷⁸ *Ibid.*, Supra



tribunales de las diferentes entidades de la república, cuyo exitoso desarrollo les llevó a lograr la autonomía.

*"México no escapó a esta evolución. A su tradición judicialista del siglo XIX y principios del XX unió el nuevo sistema y creó su primer tribunal administrativo con la ley de Justicia Fiscal en 1936, y que denominó Tribunal Fiscal de la Federación."*⁷⁹

*"A partir de ese año de 1936 nuestro sistema de justicia administrativa fue mixto. Representado procesalmente por el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y por el Juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial Federal, sigue vigente en el año de 1990. Por los frutos de justicia ejemplar del Tribunal Fiscal, en 1971 se crea el segundo tribunal administrativo, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Siguen después otros tribunales administrativos, con jurisdicción en cada estado de la República, que han perfeccionado y hasta superado el sistema de justicia de aquellos dos primeros, de 1936 y 1971, como lo ha hecho el tribunal del Estado de México."*⁸⁰

Cabe señalar que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tuvo una evolución constante, partiendo desde su creación, a través de la Ley de Justicia Fiscal, de veintisiete de agosto de mil novecientos treinta y seis, donde se limitaba su ámbito de conocimiento a diversos actos material y formalmente administrativos dictados en relación con la materia fiscal.

Posteriormente, al regularse la competencia del referido tribunal en el Código Fiscal de la Federación, de treinta y uno de diciembre de mil novecientos treinta y ocho, tuvo lugar un primer avance en la ampliación del cúmulo de sus atribuciones, al establecerse en el artículo 160, fracciones VIII y IX, del último ordenamiento citado, la posibilidad de que conociera del juicio intentado, por una parte, contra resoluciones que negaran o redujeran las pensiones y demás prestaciones sociales que establecieran las leyes a favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales y de sus familiares o derechohabientes y, por otra, de las controversias que se suscitaran sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal; desde aquel momento, en el ámbito competencial del Tribunal Fiscal de la Federación se incluyeron conflictos entre la administración y los gobernados que escapaban al ámbito estrictamente fiscal.

Esta tendencia siguió su camino en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del veinticuatro de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, ya que en su artículo 22 se previeron tres hipótesis más de competencia ajenas a la materia fiscal, en específico en sus fracciones IV, VI y VIII, donde se dispuso que sus Salas conocieran de los juicios de nulidad, promovidos en contra de las resoluciones que impusieran multas por infracción a normas administrativas federales o del Distrito Federal; respecto de las que se dictaran en materia de pensiones civiles, con cargo al erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; y en cuanto a las diversas que constituyeran responsabilidades en contra de funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, por actos que no fueran delictuosos.

⁷⁹ NAVA NEGRETE, op. cit. p. 63

⁸⁰ Ibid supra,



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

93

Sin duda, con estas disposiciones la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, se incrementó en medida considerable para controlar la actividad de la autoridad administrativa federal.

En ese contexto histórico, destaca que a través de lo dispuesto en la fracción XIII, del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, se otorgó competencia a este tribunal para dirimir todas las controversias que surjan entre los gobernados y las autoridades administrativas cuya actuación se rige por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Hoy en día existe el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; que como del propio nombre se desprende, tiene facultad para dirimir conflictos tanto en materia fiscal, como administrativa.

4.3.2.2. Proceso Contencioso Administrativo

En términos generales, por juicio contencioso administrativos podemos entender aquel en que se realiza una contienda litigiosa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El art. 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece:

"...es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece."

En tratándose del juicio contencioso administrativo, son supletorios el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Fiscal de la Federación, con base a lo establecido por el art. 197 del título sexto del CFF.

"Art.197.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece este código."

Dentro de este panorama jurídico, el art. 83 del título sexto de la LFPA establece:

" Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías jurisdiccionales correspondientes."

El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece por un lado, la hipótesis general de procedencia del recurso de revisión en sede administrativa y, por

otro, la opción, en favor de los interesados afectados por actos y resoluciones administrativos que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, de impugnar éstos mediante el citado recurso o bien "intentar las vías jurisdiccionales correspondientes".

De la redacción del artículo 83 cabe señalar que dentro de las vías jurisdiccionales correspondientes debe excluirse, necesariamente, al juicio de amparo; ya que, para recurrir a éste, es necesario agotar primero el recurso de revisión señalado en el citado ordenamiento jurídico; salvo las excepciones que procedo a explicar en el siguiente párrafo.

Por tesis 2ª, emitida por la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "Definitividad. Excepciones a ese principio en el Juicio de Amparo Indirecto"⁸¹ se ha establecido que es necesario agotar el recurso de revisión, antes de recurrir al juicio de amparo; excepto en los siguientes casos:

1. Que el gobernado y sus bienes corran peligro inminente
2. Cuando se contravenga una ley que el particular estime violatoria de la Constitución
3. En los casos en que se produzca un daño irreparable.

En este contexto, la expresión utilizada en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, conlleva el estimar que la "vía jurisdiccional" correspondiente ante la que puede optarse en lugar de agotar el recurso administrativo de revisión, es el juicio contencioso administrativo, promovido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, el artículo 11, fracciones XIII y XIV, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, presenta un elemento que, interpretado en forma sistemática con lo dispuesto en el artículo 83 de la LFPA, genera convicción para conocer el alcance de lo dispuesto en este último numeral; toda vez que, en el referido artículo 11 de la LOTFJA se establece que: este tribunal es competente para conocer de los juicios contra resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, así como las que decidan los recursos administrativos contra las resoluciones; es por tanto, competente para conocer de las controversias jurisdiccionales que como resultado del procedimiento administrativos para otorgar el RVOE, el administrado interponga en contra de la autoridad administrativa.

Art. 11:

"El tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

⁸¹ "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESTE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO" Segunda sala, Novena Época, Tomo XII, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre 2000, tesis 2ª. 82/2000, pag. 49.



XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo."

De la simple lectura de la fracción XIII de este numeral, se advierte que a través de él se otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para conocer del juicio contencioso administrativo promovido, por una parte, contra las resoluciones que recaigan a los recursos administrativos interpuestos en contra de los actos que se enuncian en las diversas fracciones del propio precepto y, por otra, cuando se controviertan las resoluciones recaídas al recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Como se advierte, en virtud de lo dispuesto en la fracción en comento, se otorga competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que al conocer del juicio contencioso administrativo verifique si las autoridades que se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se apegan en su actuación a lo dispuesto en este ordenamiento y en las diversas disposiciones que resulten aplicables.

Es de notar que el multicitado artículo 83 de la LFEPA, al igual que el Art. 11 de la LOTFJFA, alude al derecho de interponer el recurso ante resoluciones de autoridad administrativa; así también, enuncia la frase ... "podrá interponer recurso de revisión o intentar las vías jurisdiccionales correspondientes", ratificando así la opción concedida al administrado para interponer el recurso de revisión ante la autoridad que emitió el acto o iniciar juicio contencioso ante el TFJFA.

Toda vez que, la resolución por la que se niega el RVOE es definitiva y dictada por una autoridad administrativa, y que pone fin al procedimiento administrativo en los términos de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de conformidad con el párrafo XIII del artículo 11 de la propia Ley Orgánica.

Con base en el artículo 32 de la LOTFJGFA que al rubro cita "Cuando una ley otorgue competencia al Tribunal federal de Justicia Fiscal y Administrativa sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta Ley"; se aplican supletoriamente los siguientes artículos.

Con base el Art. 198, título VI del Código Fiscal de la Federación, son partes en el juicio contencioso administrativo:

" Art. 198.-

- I. El demandante;
- II. Los demandados. Tendrán este carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada;
 - b) El particular a quien dictó la resolución impugnada;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, de la que depende la autoridad mencionada en la fracción anterior."

La demanda deberá presentarse conforme a los requisitos establecidos en el artículo 207 del capítulo IV:

"Artículo 207. La demanda se presentará por escrito directamente ante la sala regional competente, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada."

En tratándose de un juicio contencioso administrativo, la demanda debe presentarse conforme a los requisitos del Art. 208, capítulo III del CFF.

" Art. 208.-

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones de la sede de la Sala Regional competente.*
- II. La resolución que se impugna*
- III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.*
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda*
- V. Las pruebas que ofrezca*
- VI. Los conceptos de impugnación*
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya."*

El plazo para el demandado conteste la demanda es de cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento:

"Artículo 212. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento."

La interposición de la demanda tiene los siguientes efectos:

- Jurídico materiales: la suspensión del acto
- Jurídico Procesales: La litispendencia, efectos respecto de los sujetos, efectos respecto del objeto.

"La demanda es el acto de iniciación del proceso, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que inicie un proceso sobre una pretensión. Normalmente, en ella se formula la pretensión procesal, por lo que la doctrina ha considerado la demanda, no solo como acto de iniciación del proceso, sino como manifestación o ejercicio de acción."

La sentencia definitiva tiene los siguientes efectos, estipulados en el artículo 239:

"Artículo 239. La sentencia definitiva podrá:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales."

Una vez tramitado el juicio contencioso administrativo y dictada la resolución correspondiente, si el resultado es adverso a los intereses del particular; procede el juicio de amparo, de cuyo procedimiento presento una explicación sucinta a continuación.

4.4. JUICIO DE AMPARO.

4.4.1. Fundamentos del Juicio de Amparo:

El Juicio de Amparo y sus reglas generales están previstos en los artículos 103 y 107 de nuestra Carta Magna; por lo que a continuación, procedo a realizar un somero análisis de estos preceptos.

" Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

- I. *Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;*
- II. *Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; y*
- III. *Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de la autoridad federal."*

El análisis del artículo 103 constitucional, nos lleva a las siguientes conclusiones:

- a) Que son los tribunales federales los que deciden en materia de amparo
- b) La fracción I se refiere a leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, entendiendo por leyes, toda disposición de observancia general y obligatoria; por acto, una acción, un hecho, una operación, una diligencia, un modo de obrar, o un procedimiento y en cuanto a la expresión autoridad, por efectos del Juicio de amparo abarca a las autoridades federales y locales; por garantías individuales, los derechos concedidos a los ciudadanos por la Carta Magna.
- c) La fracción II alude a la facultad de todo ciudadano de demandar mediante Juicio de Amparo, la inconstitucionalidad de una ley emitida por el Congreso Federal en una materia que no sea de su competencia y cuyo contenido le está afectando.
- d) La fracción III contiene una situación contraria a la anterior, es decir, en caso de que el Congreso de alguna entidad federativa dicte una ley en materia que solo compete a la federación; el particular que resulte afectado y solo él, puede demandar su inconstitucionalidad mediante el Juicio de Amparo y exigir la observancia del ámbito competencial.

Todas las controversias de que habla el Artículo 103, se sujetarán a las bases establecidas en el artículo 107 constitucional.

TESIS C. C.
FALLA DE ORIGEN

En el párrafo IV del aludido precepto se establece la procedencia del Juicio de Amparo en materia administrativa, que al efecto, señala la obligatoriedad de agotar el recurso correspondiente, salvo en los casos en que la ley no lo exija.

" IV.- En materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión."

"Este precepto se refiere exclusivamente a la materia del juicio de amparo y supone que si una relación administrativa que cause agravio a un particular tiene algún recurso pendiente, el juicio debe sobreeser por esta causa de improcedencia."⁸²

El juicio de amparo indirecto tiene su origen en el artículo 107 Fracción VII de la Constitución, que señala:

" El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio, o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, renunciándose en la misma audiencia la sentencia".

De la redacción del artículo 107, se deducen las siguientes conclusiones:

- Por actos en juicio podemos entender aquellos que la autoridad jurisdiccional dicta a partir de que exista el emplazamiento y hasta antes de que se dicte una sentencia definitiva o laudo; sin embargo, la Suprema Corte de Justicia señala que el procedimiento contencioso o juicio se inicia desde el momento que se excita en cualquier forma el órgano jurisdiccional hasta que queda totalmente ejecutada la sentencia definitiva o laudo.
- Actos fuera de juicio, son los dictados por las autoridades jurisdiccionales, antes de que se haya emplazado al demandado a juicio, es decir, cuando aún no se ha establecido al demandado a juicio, y por consiguiente, no se ha establecido propiamente la litis; siempre y cuando la ejecución de dichos actos sea de imposible reparación.
- Actos después de concluido el juicio, son aquellos realizados por las autoridades jurisdiccionales, con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva o laudo y que sólo pueden ser aquellos tendientes a realizar una ejecución.

La ley reglamentaria de los referidos artículos constitucionales es la Ley de Amparo, la cual regula el Juicio de Amparo, y en su artículo primero, establece la finalidad de éste, apégandose al art. 103 constitucional.

⁸² SERRA ROJAS ANDRÉS, Derecho Administrativo, pag. 734 Y 735



4.4.2. Principios Rectores del Juicio de Amparo.

Los "Principios fundamentales" entrañan dentro de sí, las reglas básicas y procedimientos que delimitan el desarrollo del juicio de amparo; a continuación presento una breve explicación de éstos.

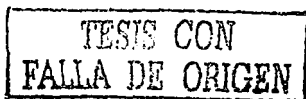
- *Principio de iniciativa o instancia de parte agraviada.* El juicio de amparo jamás se inicia de oficio, se requiere que el agraviado reclame la violación a sus garantías individuales mediante un escrito que excite al órgano jurisdiccional competente.
- *Principio de existencia de agravio personal y directo.* El amparo debe ser demandado a favor de quien haya agraviado por el acto de autoridad, y será procedente siempre que perjudique sus intereses jurídicos ya sea en forma directa, pretérita, actual o de inminente realización.
- *Principio de definitividad del acto reclamado.* Antes de acudir al juicio de amparo, deben agotarse el o los recursos ordinarios por virtud de los cuales puede ser modificado, revocado o destruido ese acto.
- *Principio de estricto derecho.* Este principio se encuadra dentro del rigor técnico que reviste al juicio de amparo, y determina que el juzgador del amparo se concreta a estudiar solo lo expresado en la demanda, es decir, lo que no se exprese en los conceptos de violación y no se pruebe; o en los agravios, tratándose de los recursos que establece la Ley de Amparo, "no existe en el mundo", por lo que no son válidos los argumentos omitidos por las partes aún cuando exista la violación reclamada.
- *Principio de relatividad de las sentencias.* Conocido también como "Fórmula Otero", establece que la sentencia de amparo, solo se ocupa de individuos particulares y en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

4.4.3. Partes en el Juicio de Amparo.

Son partes en el juicio de amparo: El agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables y el tercero o terceros perjudicados.

El agraviado llamado también quejoso, es toda persona, física o moral (privada u oficial), todo gobernado que es agraviado en sus garantías individuales por un acto de autoridad pudiendo ampararse contra dicho acto siempre que éste se revista de las características de: unilateralidad, imperatividad y coercibilidad.

Por unilateralidad entendemos que el acto es dictado unilateralmente por la autoridad, sin el concurso y aun contra la voluntad del gobernado; imperatividad significa, que la autoridad obliga al gobernado a asumir determinada conducta, independientemente de que a éste le guste o no; y por coercibilidad la facultad de la autoridad de aplicar la fuerza pública, para obligar al gobernado a acatar el acto.



La autoridad o autoridades responsables son los individuos u órganos que participan en el poder público a quienes atribuye el agraviado la ejecución del acto que estima violatorio de sus garantías individuales contenidas en la Constitución.

El tercero perjudicado es quien como consecuencia de la anulación de dicho acto puede resultar afectado en su persona o intereses; el interés del tercero perjudicado siempre consiste en que se niegue el amparo al quejoso o se declare procedente el juicio y se sobresea, por lo tanto, puede aportar pruebas que convengan al juzgador, puede comparecer a las audiencias y hacer valer los medios de impugnación previstos por la Ley.

4.4.4. Tipos de Amparo.

Existen dos tipos de Amparo el indirecto y el directo:

A) El Juicio de Amparo Indirecto ante los Juzgados de Distrito.

El Amparo Indirecto procede contra actos en juicio, fuera de juicio, o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa.

Se interpone ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia.

El amparo indirecto es procedente en contra del recurso de revisión, aludido en párrafos anteriores; de conformidad con lo establecido en el art. 114 fracciones II, III y VI de esta ley reglamentaria.

"Artículo 114: El amparo se pedirá ante el juez de Distrito:

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo solo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en las mismas resoluciones o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley en la materia le concede, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia;

Conforme al principio de definitividad del acto reclamado, antes de acudir al juicio de amparo deberá agotarse el recurso ordinario por virtud del cual puede modificarse, revocarse o destruirse el acto, que en este caso se trata del recurso de revisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El amparo indirecto contra actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, resulta improcedente si no se agota previamente el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de dicha Ley al no exigir ésta mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IV, Constitucional y 73, fracción XV, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías en materia administrativa es improcedente cuando la parte quejosa no agota, previamente, los medios o recursos ordinarios que establezca la ley del acto, por aplicación del principio de definitividad, excepto cuando la mencionada ley que rige el acto exija, para conceder la suspensión, mayores requisitos que la Ley de Amparo

En estas condiciones, debe decirse que el juicio de amparo indirecto resulta improcedente contra los actos administrativos regidos por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuando no se ha agotado, previamente, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la propia ley; Ello es así, porque al establecerse en el diverso artículo 87 de la citada ley, la posibilidad de suspender la ejecución del acto impugnado a través de dicho recurso, no se imponen mayores requisitos para otorgar la suspensión que los previstos en la Ley de Amparo, pues la circunstancia de que se condicione la medida cautelar a que el recurso sea procedente, no constituye un requisito adicional a los señalados por el artículo 124 de la ley últimamente citada para su concesión, ya que aun cuando en este numeral no se exige que la demanda de garantías sea procedente para conceder la suspensión, el Juez de Distrito al recibirla está obligado, en términos de lo dispuesto en el artículo 145 de la ley de la materia, a atender previamente a cualquier otra cuestión, a su procedencia y después a la medida suspensiva, pues de encontrar motivo manifiesto e indudable de improcedencia, deberá desecharla de plano, sin suspender el acto reclamado.

Así pues, una vez agotado el recurso correspondiente (revisión), el juicio de amparo resulta ser el medio de defensa idóneo, pues en caso de que la Secretaría de Educación Pública emita una resolución negativa sin justa causa y en el recurso de revisión no sea subsanada, se considerarán violadas las garantías individuales del administrado.

La demanda de amparo debe cumplir con los requisitos establecidos por el Art. 116:

Art 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;*
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*
- III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra leyes;*
- IV. La ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;*
- V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1º de esta ley, y*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad federal que haya sido vulnerada o restringida."

Una vez interpuesta la demanda de amparo, se procederá a la revisión del informe justificado emitido por la autoridad competente; quien de conformidad con el Art. 149, deberá rendirlo dentro del término de cinco días, pero el juez de Distrito podrá ampliarlo hasta por otros cinco si la importancia del caso lo amerita.

Dentro del informe justificado, las autoridades deberán exponer las razones y fundamentos que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado; acompañando copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Se tendrá por cierto el acto reclamado, siempre que la autoridad no rinda su informe con justificación; en cuyo caso, así como cuando no remita la copia certificada, le será impuesta una multa de diez a cinco veces el salario mínimo vigente.

Si el informe justificado, es presentado fuera del plazo, será tomado en cuenta por el juez de Distrito siempre que las partes hayan tenido oportunidad de conocerlo y de preparar las pruebas que lo desvirtúen.

Posteriormente tendrá lugar el ofrecimiento de pruebas, conforme a lo establecido en el Art. 151:

" Art. 151. Las pruebas deberán ofrecerse y rendirse en la audiencia del juicio, excepto la documental, que podrá presentarse con anterioridad, sin perjuicio de que el juez haga relación de ella en la audiencia y la tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Cuando las partes tengan que rendir prueba testimonial o pericial para acreditar algún hecho, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional.

Al promoverse la prueba pericial, el juez de hará la designación de un perito, o de los que estime convenientes para la práctica de una diligencia; sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el juez o rinda dictamen por separado.

La prueba pericial será calificada por el juez según prudente estimación"

Conforme al artículo 155, una vez abierta la audiencia se procederá a recibir por su orden; las pruebas, los alegatos, por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; y se dictará el fallo que corresponda.

Ahora bien, en contra de la resolución del juez de Distrito, emitida en el amparo indirecto, procede la revisión ante el Tribunal Colegiado, que deberá emitir su resolución, en contra de la cual, no existe recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B) El Juicio de Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

El Amparo Directo es conocido también como amparo uniinstancial porque se resuelve en una sola instancia, y procede contra sentencia definitiva, laudo o resolución que haya puesto fin al juicio.

En el desarrollo de este capítulo se explicó ampliamente el juicio seguido ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y, retomando este punto con relación al juicio de amparo, es de destacar que en contra de la determinación emitida por dicho tribunal, procede el amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, en este caso en materia administrativa.

Conforme al artículo 158, título tercero del capítulo I:

"el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados."

Conforme al artículo 166, la demanda deberá formularse por escrito expresando los siguientes puntos:

" Art. 166.-

- I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva en su nombre;*
- II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*
- III. La autoridad o autoridades responsables,*
- IV. La sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, constitutivo del acto o de los actos reclamados; y si reclamaren violaciones a las leyes del procedimiento, se precisará cuál es la parte de éste en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado;*
- V. La fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que haya tenido conocimiento el quejoso de la resolución recurrida;*
- VI. Los preceptos constitucionales cuya violación se reclame y el concepto o conceptos de la misma violación;*
- VII. La ley o leyes que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse, cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo."*

Conforme al artículo 167, la demanda de amparo deberá acompañarse de una copia para la autoridad responsable y una para cada una de las partes en el juicio constitucional; mismas que les serán entregadas por la autoridad responsable, quien les emplazará para que dentro de un término de diez días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito a defender sus derechos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

De conformidad con el artículo 169, la autoridad responsable remitirá copia de la demanda al Ministerio Público Federal y los autos originales al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días; al mismo tiempo rendirá su informe con justificación, y dejará copia en su poder de dicho informe.

De conformidad con el artículo 179, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá admitir la demanda, siempre que, no encuentre motivo alguno de improcedencia, o defecto en su escrito, o en su caso, se hubieren corregido los defectos señalados.

Para la resolución de los asuntos en revisión o en materia de amparo directo, los Tribunales Colegiados de Circuito observarán las reglas establecidas por el art. 184:

“

- I. *El presidente turnará el expediente dentro del término de cinco días al Magistrado relator que corresponda, a efecto de que formule por escrito, el proyecto de resolución redactado en forma de sentencia, y*
- II. *E auto por virtud del cual se turne el expediente al magistrado relator tendrá efectos de citación para sentencia, la que se pronunciará sin discusión pública, dentro de los quince días siguientes, por unanimidad o mayoría de votos.”*

En contra de la determinación que del juicio de amparo directo, emita el Tribunal Colegiado de Circuito, no procede recurso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES:

- I. Partiendo del análisis de los diferentes elementos que conforman el Procedimiento Administrativo para otorgar y mantener el RVOE, podemos entender a la Educación Superior, como el nivel más elevado del sistema educativo nacional, que sustentado en el capital cultural de la población, dota a los individuos de los conocimientos, habilidades y actitudes necesarios para incorporarse al mercado de trabajo y contribuir al desarrollo económico, político y social del país.

- II. La historia es un elemento preponderante en la construcción del fenómeno educativo, analizando el contexto histórico de la educación superior en México y su relación con la ciencia jurídica, se destacan las tendencias existentes desde sus inicios; la Nueva España se caracterizó por una instrucción teológica, pero destinada a cubrir las demandas laborales, docentes y de investigación generadas por la explotación de las riquezas naturales y los proyectos de dominio planteados por los grupos dominantes. La legislación educativa fue un tema de gran interés en el movimiento de colonización, por lo que Fernando Católico, Carlos V y Felipe II, dictaron normas tendientes a optimizar los procesos educativos, estableciendo desde entonces la vinculación entre la adecuada normatividad jurídica y el desarrollo de la Nueva España. El movimiento de independencia trajo consigo la enseñanza laica, extendiéndose así la ideología liberal, democrática y popular que más tarde daría lugar a la República. Con el paso del tiempo y como consecuencia de la explosión demográfica, la creciente matrícula de la educación superior dio lugar a la Real y Pontificia Universidad de México en 1551; este fenómeno educativo dio lugar a otros centros de estudio como el Colegio de San Ildefonso, y en tiempos más recientes, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional. La creciente demanda del nivel más elevado del sistema educativo nacional, abre paso a la creación de las Instituciones Particulares de Educación Superior; fenómeno que obliga al Estado a reestructurar la legislación educativa, con la finalidad de promulgar normas que encaucen y dirijan este importante crecimiento; así en 1934 el artículo tercero Constitucional modifica su contenido refiriéndose a la regulación que el Estado ejercerá sobre las IPES y en 1993 se crea la Ley General de Educación Superior.

- III. Como consecuencia de la vinculación que a lo largo de la historia existe entre el desarrollo educativo y la normatividad jurídica establecida por el Estado Nación, se hace necesario analizar al Estado con relación a la educación superior. Así, podemos entender que, en tanto "ente" creado para resguardar la seguridad de un pueblo, así como para propiciar su bienestar social y desarrollo económico, es el encargado de establecer las estrategias adecuadas para elevar el nivel académico de la población, es por consiguiente, el titular del procedimiento administrativo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

para otorgar, mantener o retirar el RVOE delimitando así los estándares de calidad educativa requeridos por la población para cumplir sus fines de progreso; pues un pueblo preparado puede aspirar a la autosuficiencia y no depender del desarrollo de otros países.

- IV. El universo del poder conferido al Estado es tan amplio, que en México se divide para su cabal funcionamiento en tres diferentes poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el poder Ejecutivo es el titular de la Administración Pública Federal, organización conformada por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, que en su conjunto operan de manera equitativa y funcional, la multitud de actividades administrativas atribuidas al Ejecutivo. Dentro de este desglose administrativo, la Secretaría de Educación Pública es titular del procedimiento administrativo para otorgar o negar el RVOE.
- V. La acreditación de la educación superior, es un fenómeno de trascendencia universal; todos los países del orbe establecen mecanismos para elevar el nivel académico de la población y por consiguiente, el desarrollo económico, político y social. Aunque la participación del Estado es diferente en cada nación, los mecanismos de acreditación se constituyen generalmente a partir de dos instrumentos fundamentales: una, la opinión técnica emitida por pares académicos (expertos en las diferentes áreas del conocimiento) quienes emiten su opinión técnica sobre la formación que a través de los diferentes programas académicos, las IPES imparten a los educandos; y la otra, la normatividad jurídica que sustenta y da credibilidad a estos mecanismos.
- VI. En México, el Estado es el Titular del procedimiento administrativo para otorgar el RVOE a las instituciones particulares de educación superior y al igual que en otros países del orbe, evalúa la pertinencia de los contenidos que formarán a la juventud mexicana, a través de la opinión de pares académicos; considerando también, la pertinencia de las instalaciones y la calidad de los docentes. La SEP se apoya para realizar esta función en el marco jurídico de la educación superior, conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación, El Reglamento Interno de la Secretaría de Educación Pública y los acuerdos 243 y 279, en donde se estipulan los lineamientos para otorgar el RVOE; así como también en la normatividad del procedimiento administrativo conformada por, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa. El procedimiento administrativo en cuestión, debe garantizar la veracidad de la opinión de los pares académicos, asegurando que éstos jamás sirvan a intereses particulares, sino por el contrario, se apeguen a procurar el cumplimiento de los objetivos que en materia educativa establece el art. 3º Constitucional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

VII. Dentro del entorno legal de la Administración Pública Federal, la DGES, en el ejercicio de sus funciones administrativas tiene competencia para realizar el acto administrativo con el que se otorga y retira el RVOE, acto sustentado a su vez en un procedimiento administrativo que inicia con el acto de un particular al ingresar la solicitud correspondiente, teniendo como fin obtener otro acto de autoridad administrativa, mediante el cual se le otorga el RVOE. Este procedimiento se realiza conforme a la normatividad establecida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; dentro del cual, la SEP como todas las secretarías de Estado, ejerce su facultad revisora y lo hace a través de dos tipos de supervisiones: la visita de verificación y la visita de inspección; la primera tiene como finalidad revisar las condiciones higiénicas, pedagógicas, administrativas, bibliografía y planta docente; para otorgar el RVOE a un programa de nueva creación y la segunda, verifica el cumplimiento de los programas que ya cuentan con reconocimiento en cuyo caso podrá retirarse el RVOE si se incurre en desacato de las condiciones con que fue otorgado, en este último caso, se verifican los documentos que acrediten la organización y certificación escolar, la planta docente y el cumplimiento de la obligación de otorgar el 5% de la matrícula total en becas; En ambos casos tal y como se explica en el capítulo cuatro, la visita de supervisión se inicia con la presentación de la orden expedida por el director de regulación de instituciones particulares, conforme al art. 16 Constitucional; además de las supervisiones a las instalaciones, se realiza la revisión técnico pedagógica a los planes y programas de estudio; la fase final, del procedimiento en cuestión, es la entrega del dictamen final, a través de éste puede ser otorgado o negado el RVOE; En caso de ser negado, el particular puede interponer los recursos correspondientes y de ser necesario, el amparo.

VIII. En el contexto de la garantía de veracidad del procedimiento administrativo en cuestión, se deduce la pertinencia de elaborar una normatividad tendiente a promover el trabajo conjunto entre la Dirección General de Educación Superior, SEP y los diferentes organismos que acreditan la calidad de las IPES como es el caso de las COEPES, y la opinión de pares académicos en toda la República Mexicana; (universidades privadas, CIES COEPES, etc.) estableciendo un procedimiento análogo al RVOE en donde la propuesta sea evaluada en una primera instancia por parte de FIMPES o ANUIES, considerando la pertinencia de las instalaciones, los docentes y los programas de estudio; emitiendo la opinión correspondiente a la DIPES Federal, en donde deberá ser considerada para emitir el RVOE; dentro de esta normatividad, deberá especificarse la periodicidad con que serán evaluadas las IPES, independientemente de las fechas en que sea solicitado el RVOE para nuevos programas. En cuanto a la opinión que los diferentes pares académicos emiten sobre cada programa de estudio, ésta, siendo regularmente emitida por universidades particulares, otras Secretarías de Estado como Salud y Turismo, así como, por COEPES en los diferentes estados de la República; deberá darse a conocer al particular interesado dentro del mismo procedimiento y en caso de inconformidad, éste podrá solicitar una segunda revisión en un plazo de 15 días hábiles a partir de que surtió efecto la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

notificación, mediante un escrito libre dirigido a la autoridad correspondiente y en el que se expresen con claridad los puntos de inconformidad. En caso de considerarlo procedente, la DRIP deberá solicitar una segunda evaluación constituida por la opinión de dos pares académicos diferentes del primero que emitió la opinión, no importando que aquellos sean de otra entidad federativa, o del Distrito Federal.

- IX. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, la Ley General de Educación en su artículo 14, establecen la facultad concurrente entre la federación y las entidades de la República para emitir el acto administrativo de otorgar el RVOE; como consecuencia de esta normatividad, existen convenios establecidos por la SEP y las COEPES estatales, en los que se confiere a éstas la facultad de emitir opinión técnica que será determinante en el otorgamiento del RVOE; no obstante, en caso de controversia, esta opinión puede ser objetada por los particulares y en su caso, la DGES Federal puede considerarla improcedente, pues con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art. 1º en México la administración pública es centralizada; luego entonces, la Federación tiene facultad para intervenir en casos de controversia con los estados. Por otra parte, conforme a la estructura jerárquica de la legislación mexicana, un convenio establecido por una Secretaría de Estado, es inferior al reglamento de la propia secretaría, a la Ley General de Educación, y por supuesto a la Constitución misma; luego entonces las facultades conferidas a la COEPES pueden ser limitadas por la DIPES, en todos los casos en que ésta lo considere procedente; resguardando así, los principios establecidos en el artículo 3º de la Carta Magna, por tanto, cualquier opinión técnica que injustificadamente no acate estas disposiciones debe ser rechazada, toda vez que no existe autoridad alguna por encima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De lo anterior se desprende la pertinencia de establecerse la obligatoriedad de revisiones periódicas entre la SEP federal y las entidades, sobre cabal cumplimiento del convenio establecido con las COEPES.
- X. La existencia de una normatividad que regule el trabajo conjunto entre la DRIP y los órganos encargados de emitir opinión técnica, trae consigo una serie de beneficios para el procedimiento con que se otorga el RVOE:
- a) Unifica la formación académica contenida en los diferentes programas de Licenciatura, Especialidad, Maestría, Doctorado, y Carrera Profesional Corta, impartidos en todo el país.
 - b) Agiliza y facilita el trabajo que para la DRIP implica el procedimiento administrativo por el que se otorga el RVOE.
 - c) Evita la corrupción de los organismos y universidades que emiten opinión técnica en todo el país, ya que si bien es cierto que generalmente emiten una opinión profesional, pudiera darse el caso en que se mezclen intereses particulares de competencia o económicos.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XI. Dentro de la normatividad referida en párrafos anteriores, es pertinente incluir artículos en los que se regule de manera obligatoria, la colaboración entre los organismos evaluadores y el mercado laboral, a fin de dirigir la orientación de los programas académicos al cumplimiento de los objetivos del sector productivo, sin descuidar la formación cultural del individuo.
- XII. Retomando el contexto de las formas de acreditación comparada, se perciben tendencias generales en la acreditación de la educación superior en diversos países del mundo, como es el caso de la participación de organismos que emiten opinión sobre la calidad de la enseñanza; sin embargo, existen marcadas diferencias, tal es el caso de los países pertenecientes al sistema jurídico common law, en donde la participación del estado es limitada, abriendo paso a agrupaciones civiles organizadas como agencias de evaluación educativa, con poder suficiente para tomar decisiones sobre las directrices de la educación superior; por el contrario, en los países pertenecientes al sistema jurídico romano, el Estado, en mayor o menor medida, ejerce autoridad sobre los mecanismos de acreditación de la educación superior, permitiendo también la participación de los organismos privados. En México, el poder del Estado es total, sin embargo, existe una importante participación de organismos conformados por particulares, que emiten opinión técnica sobre la calidad de la educación a impartirse en las diferentes IPES. Es importante considerar la pertinencia de organizar nuestro sistema de acreditación y otorgamiento del RVOE, retomando puntos nodales de los sistemas empleados en otros países; es de notar que en nuestro país, existen organismos y métodos de acreditación existentes en otras naciones. sin embargo, actúan de manera independiente al procedimiento administrativo para otorgar y mantener el RVOE; por tanto, se hace necesaria una normatividad jurídica que regule eficientemente la organización de este procedimiento administrativo, en donde se incluya la participación de la sociedad civil y con ello, permitir a los ciudadano que solicitan el RVOE intervenir de manera activa en el mismo, tal y como se manifiesta en la conclusión VII, verificando así, la legalidad de este acto administrativo emitido por la SEP, tanto en el ámbito federal como en cada entidad de la República. Al permitir la participación activa de la sociedad civil en un acto administrativo del que solo el Estado puede ser titular en México, no estamos asimilándonos a procedimientos administrativos propios del sistema jurídico anglosajón; por el contrario, orgullosos de nuestras raíces históricas, étnicas y culturales que nos hacen pertenecer al sistema jurídico romano y ante la apertura que a nivel mundial tiene hoy en día el ejercicio de las diversas profesiones, podemos abrir paso a los criterios utilizados por otras naciones adaptándolos a nuestra legislación mexicana; por consiguiente, todas las propuestas hechas al citado procedimiento administrativo, se ubican dentro de la organización de un país en donde el Estado es el titular de la administración pública, sustentado por el poder ejecutivo y organizado por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Así pues, la Dirección de Educación Superior, SEP, seguirá siendo por siempre el órgano competente para otorgar y retirar el RVOE.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- XIII. La participación activa de los ciudadanos dentro de un procedimiento administrativo realizado por el Estado, en ningún momento implica un menoscabo del poder de éste en el ejercicio de la administración pública, simplemente da la posibilidad al pueblo mexicano de participar en la optimización de la educación superior; por tanto, los juristas debemos entender de fondo la tan conocida frase "*Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo*"; pues entonces, justicia es la voluntad de un Estado de permitir y darle los instrumentos legales al pueblo para intervenir en todos los mecanismos implementados para optimizar la educación superior, pues se trata de un derecho establecido por el pueblo y para el pueblo dentro de nuestra Carta Magna, es además, un elemento indispensable en el desarrollo de la nación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, *Derecho Administrativo Especial*, Edit. Porrúa México, 1999.
- ALCALÁ ZAMORA, CASTILLO NICETO, *La Teoría General del proceso y la Enseñanza del Derecho Procesal Civil*, Porrúa, México, 2000.
- ARELLANO GARCÍA CARLOS, *El Juicio de Amparo*, Editorial Porrúa, México 2000
- BURGOA ORIHUELA IGNACIO, *El Juicio de Amparo* Editorial Porrúa México.200
- _____, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, Porrúa, México 2001.
- CASTREJÓN DIEZ EL *Concepto de Universidad*, Océano, México 1991.
- CARRILLO FLORES ANTONIO, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, Porrúa, México 1983
- FERNÁNDEZ RUIZ Jorge *Derecho Administrativo II. Lecciones de Cátedra*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, Sistema de Universidad Abierta.1995.
- FIX ZAMUDIO HECTOR, *Introducción a la Justicia Administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio nacional, México 1999
- FRAGA GABINO *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, S.A. 30ª. Edición, México, 1991.
- GARCÍA EDUARDO-RAMÓN TOMÁS *Curso de Derecho Administrativo II*, Editorial CIVITAS, sexta edición, España 1999.
- GARCÍA -FERNÁNDEZ *Curso de Derecho Administrativo II*, Porrúa, 2000.
- GARCÍA LAGUARDIA *La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y Realidad*, México, UNAM, 1977
- GONZÁLEZ COSÍO ARTURO. *El poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México*, Porrúa, México 1999
- GONZÁLEZ PEREZ Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1997.
- GÓMEZ LARA Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Harla, México, 1990
- GUTIERRES ELÍAS SERGIO-RIVES ROBERTO *La Constitución Mexicana en el siglo XX*, Editorial las líneas del mar S.A. de C.V., 1ª. Edición, México.1994.
- Jellinek George, *Teoría General del Estado* 2ª. Edición, Albatros Buenos Aires, 1971.
- KELSEN HANS *La teoría Pura del Derecho*, Editorial Nacional, México, 1983
- LARROYO FRANCISCO *Pedagogía de la Enseñanza Superior* Editorial Porrúa, S.A. Segunda edición reformada, México, 1964.
- LARROYO FRANCISCO *La Ciencia de la Educación* Editorial Porrúa, México, 1965.
- LÓPEZ BETANCOURT Eduardo, *Pedagogía Jurídica*, editorial Porrúa, México, 2000.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

- MARTÍNEZ y MORALES Rafael I. *Derecho Administrativo cursos 1 y 2* Editorial Oxford cuarta edición, México 2001.
- _____ *Derecho Administrativo cursos 3 y 4* Editorial Oxford, Cuarta edición México 2001.
- NAVA NEGRETE Alfonso *Derecho Administrativo*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1991.
- OVALLE FAVELA José *Teoría General del Proceso*, Porrúa México, 2000
- RIOS ELIZONDO ROBERTO *El Acto de Gobierno*, Porrúa Mexico, 1999
- ROBLES MARTHA "*Educación y Sociedad en la Historia de México*", 6ª. Edición, siglo XXI editores, México, España Colombia, Argentina.
- SERRA ROJAS ANDRÉS *Derecho Administrativo Segundo Curso* Editorial Porrúa, México, 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del Juicio de Amparo*, Themis. México, 1994
- _____ *Teoría del Estado* Editorial Porrúa México.
- TYLER RALPH W. *Principios Básicos del Currículum* Editorial TROQUEL S.A., Buenos Aires 1986.
- VALLADO BERÓN, Fausto E. *Introducción al Estudio del Derecho*. Edit. Herrero, México 1961.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Porrúa México, 2001.
- LEY DE AMPARO, Editorial Porrúa, México, 2000.
- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORENDAIN KUNHART IGNACIO, Editorial Themis, 6ª. Edición actualizada, México, 2000.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN Editorial PAC, S.A. de C.V. México, 1999.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Editorial Porrúa, México, 1998.
- LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, Editorial Ediciones Fiscales Isef, 2002
- REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de diciembre de 2002.
- ACUERDO 279, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de julio de 2000.
- ACUERDO 243, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998.

JURISPRUDENCIA

- "DEFINITIVIDAD. EXCEPCIONES A ESE PRINCIPIO EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO" Segunda Sala Novena Época, Tomo XII. Tesis: 2ª. 82/2000, pag. 49. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, septiembre de 2000.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

DICIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Enciclopedia Cultural, tomo VI, segunda edición, editorial UTEHA.
- Enciclopedia Jurídica Básica, CIVITAS, 1995, Volúmenes I al IV
- Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Bibliografía Argentina, T.VII, Buenos Aires, 1962.
- Enciclopedia Salvat Diccionario. Tomo 4, Salvat Editores, Barcelona 1972.
- MARTÍNEZ MORALES RAFAEL Diccionarios Jurídicos Temáticos, 2ª. OXFORD 2001 V. 3
- PINA VARA, Enciclopedia Jurídica de los Organos de la Administración Pública Federal, porrúa, México, 1990

PUBLICACIONES

- CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE LA UNIVERSIDAD Encuentro Académico XX Aniversario del CESU, México. UNAM-CESU 1997.
- COMITÉ NACIONAL DE EVALUACIÓN, Boletín CNE, núms. 1 al 12 (octubre de 1986 a septiembre de 1991, Francia, Traducción Ofelia Angeles Gutiérrez.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) Boletín No. 4, 1996, México.
- CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) Boletín No. 5, 1997, México.
- MONTAÑO DURÁN Alejandro La acreditación de instituciones de educación superior y programas académicos en algunos países de América. Boletín CNA núm. 3 mayo-junio 1990, Colombia, págs. 35 y 36.
- PALLÁN FIGUEROA Carlos, Revista de la Educación Superior, Jul-Sep 1992; ANUIES, México.

CIBERGRAFÍA

- Página de la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, disponible en <http://www.scsic.sep.gob.mx> consultada el 18 de marzo de 2003.
- Página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://scjn.gob.mx>, consultada el 22 de marzo de 2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN