



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON EL
RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS DEL TIPO
SUPERIOR A NIVEL FEDERAL.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HUMBERTO JUÁREZ CORTEZ

ASESOR: MTRD. PEDRO NOGUERÓN DE LA ROQUETTE



MÉXICO, D.F.

AGOSTO 2010



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.

Dedicatorias:

A la Universidad Nacional Autónoma de México
Por haberme honrado con el don de la ciencia.

A mi madre:
Mujer fuerte, amable y distinta.

A mi padre:
Ejemplo de trabajo y de virtud.

A mi hermana:
*La fortaleza de tu carácter resguarda
una enorme delicadeza.*

Agradecimientos:

A Eloísa Lezama:
*Tu inestimable participación
hizo posible este trabajo.*

Al Maestro Pedro Noguerón de la Roquette
*De quien aprendiera el verdadero espíritu universitario:
ayuda mutua, preocupación recíproca.*

Al Maestro Roberto Rodríguez Hernández
*Cuya calidad profesional sólo es superada
por su calidad humana.*

Procedimientos administrativos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios del tipo superior a nivel federal

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo 1 Antecedentes de la Educación Superior Privada en México..... | 4 |
| 1.1 Niveles de la educación..... | 4 |
| 1.2 La Educación Superior en los Estados Unidos Mexicanos..... | 14 |
| 1.3 La participación de los particulares en la educación superior mexicana.... | 29 |
| 1.4 Desarrollo normativo de la educación superior privada..... | 41 |
| 1.5 El reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior en la actualidad..... | 54 |
| | |
| Capítulo 2 Régimen Jurídico del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior..... | 64 |
| 2.1 Legislación Aplicable..... | 64 |
| 2.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 70 |
| 2.1.2 Ley General de Educación..... | 77 |
| 2.1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 86 |
| 2.1.4 Ley General para la Coordinación de la Educación Superior..... | 95 |
| 2.2 Legislación Supletoria..... | 108 |
| 2.2.1 Ley Federal de Procedimiento Administrativo..... | 110 |
| 2.2.2 Código Federal de Procedimientos Civiles..... | 118 |
| 2.3 Acuerdos de reconocimiento..... | 120 |
| 2.3.1 Acuerdo Secretarial Número 243..... | 126 |
| 2.3.2 Acuerdo Secretarial Número 279..... | 133 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo 3 Procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal..... | 135 |
| 3.1 Las autoridades educativas en los Estados Unidos Mexicanos..... | 135 |
| 3.2 Consideraciones sobre el procedimiento administrativo federal..... | 139 |
| 3.3 Procedimiento ante la Secretaría de Educación Pública para la obtención del reconocimiento..... | 149 |
| 3.3.1 Planes de estudio y programas académicos..... | 159 |
| 3.3.2 Visitas de supervisión..... | 164 |
| 3.3.3 Resolución de la autoridad educativa..... | 180 |
| 3.3.3.1 Acuerdo..... | 183 |
| 3.3.3.2 Negativa..... | 201 |
| 3.4 Procedimiento para las visitas de inspección..... | 203 |
| 3.4.1 Consecuencias de las visitas de inspección..... | 220 |
| 3.5 Procedimiento administrativo de sanción..... | 225 |
| 3.5.1 Tramitación del procedimiento..... | 235 |
| 3.5.2 Resolución administrativa..... | 243 |
| 3.5.2.1 Multa..... | 251 |
| 3.5.2.2 Retiro del reconocimiento..... | 262 |
| | |
| Capítulo 4 Propuestas de reforma jurídico-administrativa..... | 265 |
| 4.1 A la Ley General de Educación..... | 265 |
| 4.2 A los Acuerdos Secretariales..... | 273 |
| 4.2.1 Al Acuerdo número 243..... | 278 |
| 4.2.2 Al Acuerdo número 279..... | 285 |

| | |
|--|-----|
| 4.3 A las leyes relacionadas..... | 299 |
| 4.4 Perspectivas de los procedimientos administrativos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios del tipo superior a nivel federal | 309 |
| Conclusiones..... | 319 |
| Bibliografía..... | 329 |

INTRODUCCIÓN

El tema de la educación superior se encuentra involucrado directamente con el ejercicio pleno de dos garantías constitucionalmente tuteladas. Enclavada en el derecho a la educación, reconocido universalmente como inherente al ser humano, la educación superior constituye un derecho subjetivo público, en los Estados Unidos Mexicanos a través de su incorporación en el artículo 3º de nuestra Ley Suprema. Por otro lado, la libertad de trabajo tutelada por el quinto ordinal del Código Político vigente en nuestro país, robustece la importancia de la educación superior al ser ésta el antecedente y fundamento de los títulos profesionales requeridos para el ejercicio libre y pleno de la profesión que desee abrazar cualquier gobernado. En otras palabras el Estado debe atender la enseñanza del tipo superior, con el objeto de facilitar el acceso a la educación y la libertad de trabajo y no hacer nugatorias las prerrogativas que la legislación mexicana ha otorgado a favor de la sociedad civil. Para ello nuestro Estado cuenta con diversas herramientas: instituciones públicas autónomas que detentan el carácter de organismos descentralizados como la Universidad Nacional Autónoma de México; órganos desconcentrados de la administración pública como el Instituto Politécnico Nacional; e incluso instituciones dependientes directamente de la administración pública centralizada.

Con todo ello, es un tópico tristemente trillado que el Estado mexicano no cuenta con los medios para satisfacer la necesidad general de educación superior que le impone el crecimiento y desarrollo de la población de nuestro país. Cada ciclo escolar vemos desfilar un tropel abigarrado de estudiantes deseosos de acceder a cualquiera de las instituciones públicas de enseñanza superior; educandos que, sin embargo, ven frustradas sus pretensiones al no haber sido favorecidos en los procesos de selección; tras la culminación de un ciclo lectivo, resulta común escuchar quejas enconadas de la sociedad civil a través de mítines, protestas o por conducto de los medios de difusión masiva, acusando la insolvencia del Estado para garantizar la educación de aspirantes cada vez más numerosos e insatisfechos. En tal virtud, la participación de los particulares en la educación superior mexicana se erige como una alternativa de enorme valor, no sólo para la satisfacción de una necesidad colectiva o general, sino también para el desarrollo educativo del país.

No obstante, las premisas de insuficiencia gubernamental e importancia de la iniciativa privada en el tema de la educación superior, no arriban fatalmente a la conclusión de que el ámbito privado debe arrogarse actividades que pertenecen a la esfera pública. Si bien el Estado no cuenta con la estructura suficiente para dar cumplimiento a la demanda colectiva, el propio Estado tiene al menos la obligación de organizar el servicio público educativo en la extensión que cubra en la mayor medida posible el derecho de los individuos, imponiendo determinadas condiciones a la participación de los particulares, con el objeto doble de encauzar, mediante su aval, los estudios realizados en instituciones particulares, al ideario educativo previsto por el artículo 3º Constitucional y, por otro lado, con el fin de cerciorarse si dichos estudios cumplen con los estándares mínimos para la expedición de títulos profesionales, los cuales, a su vez fundamentan el ejercicio de las profesiones que así lo requieren. El vínculo que relaciona al Estado mexicano con la educación superior impartida por instituciones privadas, está constituido por la figura del reconocimiento de validez oficial de estudios.

La presente investigación aborda los temas de la educación y el derecho; ¿el derecho a la educación? Por supuesto, en mérito de lo expuesto en líneas precedentes. Pero también de la educación en el derecho; se trata de instruir a los particulares que prestan servicios relacionados con la enseñanza superior al amparo del reconocimiento de validez oficial, en la relación jurídica que guarda su actividad con la función administrativa federal. El reconocimiento, no es un trámite engorroso en mayor o menor medida, que deba satisfacerse con el objeto de obtener una ganancia lícita; se trata de un vínculo de colaboración en aras de enriquecer la educación superior de los mexicanos, que entraña una serie de relaciones jurídicas cuyos extremos no han sido, hasta ahora, debidamente explorados. Entendámonos; en el universo de la educación superior mexicana, encontramos instituciones de probada calidad educativa y ética que entienden cabalmente la misión que tienen a su cargo; difícilmente será reprochado que dichos establecimientos medren por virtud de una actividad que es incluso encomiable. El problema se presenta cuando el lucro prevalece sobre la misión educativa y de esta circunstancia da cuenta el acelerado ritmo de crecimiento de diversas instituciones particulares que imparten enseñanzas de calidad francamente cuestionable.

Por supuesto se objetará que no existe impedimento jurídico alguno para que los últimos establecimientos mencionados se vean beneficiados con las prerrogativas económicas que implica la obtención del reconocimiento siempre y cuando cumplan con las exigencias legales mínimas; se objetará incluso que al cifrar en la ética de las instituciones la obtención de una ganancia lícita, se estaría desatendiendo otro orbe igualmente importante en la esfera jurídica de los gobernados: el principio de legalidad. A esto habrá que responder que la regulación actual del reconocimiento es causa del florecimiento de establecimientos educativamente mediocres, para decirlo sin ambages. Se trata de revisar precisamente el andamiaje jurídico del reconocimiento de validez oficial de estudios para depender en menor o en ninguna medida de la ética de los particulares, pues partimos del postulado que cifra a las instituciones particulares de educación superior como colaboradoras de funciones administrativas específicas: la de impartir educación del tipo superior en armonía con el ideario educativo que se ha trazado nuestro país; y la expedición de títulos para el ejercicio libre de las profesiones.

Esta investigación pretende llevar a efecto una revaloración de la regulación actual del reconocimiento de validez oficial del tipo superior a nivel federal; pero no se trata de un estudio abstracto de las normas que integran dicha regulación. Se pretende llevar a efecto un análisis desde una óptica preponderantemente pragmática a través de los procedimientos administrativos que encarnan los cuerpos normativos aplicables. La polémica entre la educación pública y privada se desarrolla en el seno de una problemática de mayor envergadura: el proyecto de nación. En el marco de esta disputa, eventualmente, la educación superior privada puede erigirse como la alternativa por antonomasia para el acceso a la enseñanza superior; serán entonces otros cuerpos jurídicos y procedimientos administrativos de diversa índole, aquellos que regulen la función administrativa del Estado mexicano. No obstante, en tanto ese día no llegue es responsabilidad del propio Estado el velar por la calidad de la educación que reciben sus integrantes. Al ser la educación una función esencialmente social, el Estado no está en posibilidad de desembarazarse de ella, dejándola en manos exclusivas de los particulares; incluso para el Estado, el velar por la educación implica velar por la propia existencia.

Capítulo 1 Antecedentes de la Educación Superior Privada en México

1.1 Niveles de la Educación

Etimológicamente el vocablo educación proviene del verbo latino *educare* que significa cuidar, criar, hacer crecer y por extensión denota las palabras formar, adoctrinar o enseñar; morfológicamente *educare* deriva a su vez del radical también latino, *educere* que significa extraer, sacar afuera lo que está dentro y vedado, “sacar de un niño, del adolescente, del hombre en germen, el hombre adulto y perfecto como tal.”¹ A decir del pedagogo mexicano Francisco Larroyo la educación consiste en un proceso, por virtud 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 normas de vida.”²

El tema de la educación ha sido objeto de particular atención para los pensadores más representativos del pensamiento humano; filósofos de la talla de Platón y Kant han dedicado sendas obras en torno al hecho educativo a tal grado, que incluso existen autores que no dudan en afirmar que la educación es el tema principal de un libro de la envergadura que la *República* tiene en la historia de la especulación occidental: “Rousseau dijo que este libro apenas era una obra política, pero que era la obra más grande jamás escrita en materia de educación. Desde el punto de vista de Platón, con un buen sistema educativo es posible cualquier mejora; si se descuida la educación, poco importa lo que haga el Estado.”³

Émile Durkheim prefiere hablar de la educación como una acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que no están todavía maduras para la vida social; una acción que busca suscitar y desarrollar en el niño determinados estados físicos, intelectuales y morales que tanto la sociedad política en su conjunto como el medio especial al que está particularmente destinado exigen de él. En efecto, para el sociólogo francés la educación consiste en una socialización metódica de la generación

¹ Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Tomo XIX, Espasa-Calpe, España, 1989, p 111.

² LARROYO, Francisco, “La Ciencia de la Educación”, Porrúa, México, 1973, p 39.

³ SABINE, George, “Historia de la Teoría Política”, Tercera Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p 71

joven; la acción educativa edifica el ser social de cada individuo, brindándole a éste las herramientas necesarias para la vida en sociedad. Aún más, el hombre se debe totalmente a la sociedad; es precisamente la influencia ejercida por ésta, la que ha permitido al ser humano superar los estadios que le separan de los animales.⁴

Corolario de lo anterior, es la importancia verdaderamente enfática que nuestro autor atribuye a la función colectiva o social de la educación; relieve que también es destacado por otros pensadores como John Dewey, para quién la educación es a la vida social lo que la nutrición y la reproducción son a la vida fisiológica⁵. Durkheim incluso afirma la necesidad de que la misma sociedad a través del Estado ejerza una vigilancia estrecha y continuada sobre las enseñanzas que reciben sus miembros, “Hay que elegir: si atribuimos algún valor a la existencia de la sociedad –y acabamos de ver lo que ella es para nosotros- hace falta que la educación asegure entre los ciudadanos una comunidad suficiente de ideas y de sentimientos sin la cual toda sociedad es imposible; y para que ella pueda producir este resultado, importa mucho que no quede abandonada al arbitrio de los particulares. Desde el momento en que la educación es una función esencialmente social, el Estado no puede desinteresarse de ella. Por el contrario todo lo que es educación debe estar hasta cierto punto sometido a su acción.”⁶

No es otra la opinión de Ignacio Burgoa Orihuela quien proyecta el tema de la educación, sobre el contexto de la existencia y conservación de cualquier Estado; a decir del jurista mexicano, constituye un deber para el Estado velar por la propia existencia, conjurando cualquier peligro que atente contra su estabilidad jurídica, económica y social; por esta razón el propio ente estatal, debe regular y encauzar la educación que reciban sus habitantes, de tal suerte que éstos asimilen los principios de la naturaleza y organización que da vida al Estado mismo.⁷ En efecto, sin demérito de la relevancia que la educación reviste para cualquier sociedad, es innegable que

⁴ DURKHEIM, Émile, “Educación y Sociología”, Colofón, México, 2009, pp. 44-54.

⁵ CIRIGLIANO, F.J. Gustavo, “Filosofía de la Educación”, Segunda Edición, Humanitas, Argentina, 1984, p 13.

⁶ DURKHEIM, Émile, “Educación y Sociología”, Op. Cit., p 55.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Cuadragésimo primera edición, Porrúa, México, 2009 pp. 437-438.

también constituye un punto medular en la vida del Estado, al cual define Andrés Serra Rojas, como:

El Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo.

*Se integra u organiza con una población –elemento humano o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción 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.*⁸

La idea anterior permanece incólume ante cualquier postura que quiera adoptarse alrededor de la naturaleza del Estado y consecuentemente de la idea que se tenga acerca de los fines del mismo; pues principalmente en torno a este último problema la doctrina ha sido terreno de profundas discrepancias, como lo demuestra la existencia de tres criterios fundamentales, el primero de los cuales opta por prescindir de la cuestión de los fines, reduciendo al Estado a una forma jurídica, puesta al servicio de cualquier fin posible. Según esta directriz, únicamente los individuos en su carácter social, son capaces de proponerse fines y en tal virtud la voluntad del Estado constituye un medio para la consecución de los fines propuestos por los hombres así entendidos; es la opinión de Kelsen quien “Al identificar el Estado con el orden estatal, en realidad traslada la cuestión de los fines a la política, colocándola al margen de su teoría general.”⁹

El segundo de los criterios aludidos no soslaya el problema de los fines, sino que atribuye al Estado una función relacionada con determinados fines humanos individuales o colectivos; de manera similar a lo que acontece con el criterio anterior, el Estado como tal no puede tener fines, potestad que es eminentemente humana; sin embargo, en este caso la esencia del Estado no se reduce a un mera forma jurídica, sino que radica en una organización cuya estructura y función medular se agotan en la realización de los fines humanos. Finalmente, según el último de los criterios en referencia, el Estado tiene fines que le son propios y que por lo tanto, debe cumplir; por su puesto el contenido de esta última teleología varía enormemente según los diversos

⁸ SERRA ROJAS, Andrés, “Teoría del Estado”, Décimo Quinta Edición, Porrúa, México, 2000, p. 167.

⁹ FAYT, Carlos “Derecho Político” Tomo I, Décima Edición, Depalma, Argentina, 1998, p 316.

autores: desde la postura que sostiene el engrandecimiento del poder nacional aún a costa del individuo, hasta doctrinas que atribuyen al Estado la encomienda del bienestar general o el cumplimiento del Derecho, pasando por teorías que atribuyen al Estado fines supremos, sean religiosos o morales.¹⁰

Sea que se atribuya al Estado una teleología propia y suprema, que se le asigne un valor de función en la satisfacción de las metas que los hombres se afanan en perseguir, o bien que se prescinda enteramente del problema de los fines relegándolo a la esfera de la política, lo cierto es que la educación constituye la piedra de toque para la consecución de cualquier fin que, ya sea el Estado o el hombre, se tracen. -Ello incluso en la menos favorable de las hipótesis posibles; es decir, en el supuesto de que la estructura del Estado se encuentre subordinada a intereses de cierta clase dominante, pues en tal caso esta clase privilegiada tendría que velar sobre la educación del resto de los habitantes, aunque sólo sea para mantenerlos al margen de cualquier educación.

Nuestro país ha sido siempre consciente de la importancia que este tema representa; tan es así que en México, la educación ha oscilado entre un régimen de libertad de enseñanza y un sistema de control estatal,¹¹ hasta adoptar la fisonomía que hoy detenta en nuestro máximo ordenamiento jurídico y en sus leyes reglamentarias; de hecho “México es uno de los pocos países en el mundo que tiene en su Constitución Política, un ideario filosófico, axiología a cumplir y proyecto de nación a realizar”¹²; y es de todo punto inconcuso que el artículo tercero constitucional, consagrado al tema de la educación es un ordinal no sólo fundamental en el andamiaje de nuestra Carta Magna, sino uno de los artículos donde mejor se aprecia el ideario filosófico de la nación mexicana.

Ahora bien, la educación, que se ha definido como una acción ejercida sobre las generaciones jóvenes e inmaduras, no se manifiesta de manera invariable u homogénea. Diversos autores han propuesto las más variadas clasificaciones. Para el ya mencionado Francisco Larroyo, si bien el hecho educativo es en principio

¹⁰ Ídem, p 317.

¹¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., p. 432

¹² CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Editorial Trillas, México, 2000, p 119.

inconfundible, en él pueden distinguirse aspectos cuya relevancia permite una correcta clasificación; en este orden de ideas, el autor mexicano habla, verbigracia, de la educación intencional o deliberada en contraposición a la educación espontánea o refleja. En todo caso, del universo constituido por las diversas clasificaciones, sólo me interesa distinguir la denominada educación formal, sistemática o escolar que se define como el conjunto de actos sistematizado, planificado, formalmente constituido y que se realiza fundamentalmente en instituciones llamadas escuelas.¹³ Esta distinción tiene lugar porque el Estado mexicano ha hecho de la educación así entendida la herramienta mejor labrada; el instrumento por excelencia para dirigir y vigilar el aprendizaje de sus habitantes, de tal suerte que pueda materializarse el ideario filosófico a que aludimos líneas arriba.

Para entender la estructura que sostiene a la educación sistemática o formal en los Estados Unidos Mexicanos, es menester entender aunque sólo sea de manera esquemática, el concepto de nivel educativo, cuya incorporación a nuestra legislación educativa ha sido relativamente reciente. El vocablo “nivel” se halla erigido en torno al supuesto de que es posible aglutinar los programas educativos en una serie organizada de categorías que corresponden a los conocimientos, destrezas y habilidades que se exigen de los participantes para la satisfacción de esas categorías; “se considera que la noción de “nivel” está relacionada en términos generales con la gradación de las experiencias de aprendizaje y con las competencias que el contenido de un programa educativo exige de los participantes para que éstos puedan adquirir los conocimientos, destrezas y capacidades que el programa se propone impartir. En términos generales, el nivel se refiere al grado de complejidad del contenido del programa.”¹⁴

En el año 2006 la UNESCO publicó una reelaboración de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), que había visto la luz en el año de 1997; al tenor de esta clasificación internacional debemos entender por programa educativo un conjunto específico de actividades o tareas educativas organizadas para lograr un objetivo previamente trazado; este fin puede radicar, por ejemplo en la preparación para otros estudios más avanzados, la capacitación para uno o varios

¹³ CIRIGLIANO, F.J. Gustavo, “Filosofía de la Educación”, Op. Cit. p 198.

¹⁴ UNESCO-UIS, “Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997”, www.uis.unesco.org, 2006, p 16.

oficios o simplemente el acrecentamiento de conocimientos o de comprensión. Una vez dilucidado el concepto de nivel educativo, esta misma clasificación distingue diversos “niveles educativos”, con base en el uso de criterios y dimensiones complementarias complejas.¹⁵

A manera de ejemplos, para la clasificación señalada en líneas previas, el nivel educativo 0 comprende la educación preescolar y se encuentra destinado a familiarizar a los niños de muy corta edad con un entorno de tipo escolar, para servir de puente o nexo entre éste y el hogar. Por su parte, el nivel 1 comprende la educación primaria o primer ciclo de educación básica: los programas del nivel 1 se encuentran vinculados con el propósito de proporcionar a los alumnos una educación sólida en lectura escritura y aritmética, además de las primeras aproximaciones a otras disciplinas como la historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte, música y en algunos casos religión; comprende generalmente de 5 a 7 años de escolarización y en este nivel 1, los programas están estructurados en proyectos y no en asignaturas. No es este el lugar para detallar cada uno de los niveles educativos, pues ello precisaría de un estudio que excede por mucho el objeto de la presente investigación; en tal virtud, sólo habré de insistir en que la aparición del término “nivel educativo” es relativamente reciente en nuestras legislaciones.

En realidad no es sino hasta la actual Ley General de Educación que se habla en tales términos. La categoría más elemental para los antecedentes de la Ley General de Educación era el “tipo educativo” que, como se verá comprende hoy en día varios niveles. En efecto, el primer capítulo de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1867 estuvo destinado a la diferenciación y contenido de las enseñanzas correspondientes a la instrucción primaria, secundaria, escuela preparatoria y a las escuelas de jurisprudencia, medicina, agricultura y veterinaria, de ingenieros, naturalistas, de bellas artes de música y declamación, de comercio, normal, de artes y oficios y de sordo-mudos; pero en aquél ordenamiento no se encuentra ninguna referencia a tipo, grado o nivel educativo.

¹⁵ UNESCO-UIS, “Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997”, Op. Cit., p. 39.

Por su parte, la Ley Orgánica de Educación Reglamentaria de los artículos 3º, 27 fracción III, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII Constitucionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1940, no definió satisfactoriamente el concepto de tipo educativo, a pesar de que su artículo 35 distinguió lo que podría ser el equivalente de dichos tipos a la luz de los ordenamientos legales que le siguieron, los cuales son más claros en torno al tema. En tal virtud, para el mencionado artículo 35, la educación en México se encontraba integrada por la educación primaria, secundaria, de bachilleres, normal, técnica y profesional, enseñanza para postgraduados, institutos de investigación científica, escuelas de preparación especial y por la educación extraescolar.

Más tarde, el artículo 9º de la Ley Orgánica de Educación Pública, Reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I; 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1942, se consagró a los tipos que en aquél entonces integraron el Sistema Educativo Nacional; es decir: educación preescolar, primaria, secundaria, normal, vocacional y preparatoria, superior técnica y profesional, la educación desarrollada en laboratorios o institutos de investigación científica (estos tres últimos tipos incluyeron la educación universitaria), la educación de extensión o extraescolar y la educación especial.

Llegamos así, a la Ley Federal de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973 y antecedente directo de la Ley General de Educación que nos rige. La Ley Federal constituyó un parte aguas en el desarrollo de la estructura de nuestro sistema educativo al establecer en sus artículos 15 a 18, tres grandes tipos educativos que resultan más familiares a la legislación actual: a) educación elemental, que comprendía la educación preescolar no obligatoria y la educación primaria obligatoria; b) media superior, tipo integrado por la educación secundaria y el bachillerato; c) superior, el cual estuvo compuesto de la licenciatura y los grados académicos de maestría, doctorado al igual que las opciones terminales previas a la licenciatura y que abarcó además a la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Empero, el 13 de julio de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación, el ordenamiento reglamentario del artículo 3º Constitucional que nos rige y en cuyo artículo 37 se aprecian nuevamente tres grandes tipos educativos: la educación básica, media-superior y superior. Sin embargo como se dijo en líneas pretéritas la Ley General de Educación introduce el concepto de “nivel educativo” a la legislación mexicana.

En este orden de ideas: la educación básica está integrada actualmente por la educación preescolar, primaria y secundaria; la educación media-superior está compuesta por el bachillerato, los demás niveles equivalentes a éste, es decir los estudios de formación para el trabajo, así como la educación profesional que no requiere del bachillerato. Finalmente el tipo superior comprende los estudios de licenciatura, especialidad, maestría, doctorado, al igual que las opciones terminales previas a la licenciatura y comprende además la educación normal en todos sus niveles y especialidades. En torno a la educación superior y: “De acuerdo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), de la UNESCO, (Versión 1997), los estudios de técnico superior o profesional asociado se ubican en el nivel 5B, los de licenciatura, especialización y maestría en el nivel 5A y los de doctorado en el nivel 6.”¹⁶

Abundando en mayores detalles, el artículo 3º de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 establece textualmente que:

El tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

Así, para la legislación educativa actual, el nivel educativo es la partícula o categoría elemental que integra cada uno de los tipos básico, medio-superior y

¹⁶ FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. “La Educación Superior en el Siglo XXI” Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 2004, p 34.

superior, siendo este último el que me interesa destacar. El vocablo enseñanza superior denota en primer término una idea de jerarquía en relación precisamente con la educación que no es superior, la cual evidentemente debe ser satisfecha con antelación. Junto a la idea de jerarquía, la educación superior se distingue de los otros tipos por tres rasgos principales: la investigación creadora, el descubrimiento y el análisis del entorno sociocultural en que se desarrolla la enseñanza y del contexto mundial en general; elementos que conforman la universalidad del conocimiento. Pero si se desea entender con alguna precisión el tipo educativo superior es necesario trazar el contenido de cada uno de los elementos que lo integran.

Educación Normal: la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) define la educación normal como aquella que “prepara a los educandos para que ejerzan la actividad docente en los distintos tipos y niveles del Sistema Educativo Nacional. La carrera tiene una duración de cuatro a seis años y actualmente se forman licenciados en educación preescolar, en educación primaria, en educación secundaria, en educación especial y en educación física. En 1984 el Gobierno de la República elevó a nivel de licenciatura la educación normal, aumentando con ello el número de años de escolarización de los profesores.”¹⁷

Educación Tecnológica: A decir de la propia ANUIES, el subsistema de educación tecnológica está conformado por un total de 147 instituciones, 102 de las cuales están coordinadas por el gobierno federal y las 45 restantes constituyen organismos descentralizados de los gobiernos locales. Los programas ofrecidos por dichos establecimientos, cuentan con un sistema de 3 años que favorece una rápida incorporación al mercado de trabajo sin menoscabar la posibilidad de continuar con estudios superiores, si el egresado lo desea.¹⁸

Educación Universitaria: El subsistema de universidades públicas en nuestro país se compone de 45 establecimientos que constituyen a su vez la llamada educación universitaria por antonomasia, considerando solo las instituciones que realizan funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión de la cultura y los

¹⁷ FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. “La Educación Superior en el Siglo XXI” Op. Cit., p 35.

¹⁸ Ídem.

servicios. En su mayoría se trata de organismos autónomos que son responsables de su propio gobierno al tenor de lo dispuesto por la fracción VII del artículo tercero de nuestra Ley Suprema, respetando los principios de libertad de cátedra y de libre examen de las ideas.

Carrera Profesional Corta: Comprende los estudios de Técnico Superior Universitario y Profesional Asociado; opción educativa previa a la licenciatura y posterior al bachillerato, se encuentra orientada a la práctica, a desarrollar habilidades y destrezas relativas vinculadas con una actividad profesional específica, ya que tiene como finalidad una rápida incorporación al mundo laboral. Al terminar este nivel educativo el egresado obtiene el título profesional correspondiente y en algunos casos, la carrera profesional corta puede ser cursada como parte de una licenciatura.

Licenciatura: tiene la intención de formar profesionistas dotados de una cultura universal y pensamiento socialmente comprometido; su programa educativo se halla orientado al desarrollo de actitudes, aptitudes, habilidades y métodos de trabajo para el ejercicio de una profesión. El término de este nivel educativo otorga a quien lo haya satisfecho el título de licenciado.

Especialidad: Primer especie del posgrado, el cual genéricamente tiene las miras de profundizar conocimientos en un campo específico; la especialidad está orientada a la formación de sujetos capacitados para el estudio y tratamiento de problemas específicos de un área particular de una profesión; puede referirse también a conocimientos y habilidades de una disciplina básica o a actividades específicas de una profesión determinada. La culminación de este nivel educativo otorga un diploma. Cabe destacar que la Universidad Nacional Autónoma de México otorga al educando que ha terminado todos los estudios y requisitos para la especialidad el **grado** correspondiente.

Maestría: Segunda especie del género posgrado; el modelo pedagógico del nivel maestría se encuentra orientado a la formación de individuos capaces de analizar, adaptar e incorporar aplicativamente, los avances de un área específica de una profesión o disciplina; “su orientación es hacia la adquisición de saberes, habilidades y

destrezas que permitan un manejo adecuado de los nuevos conocimientos y métodos en áreas o campos científicos o profesionales específicos. Su duración promedio es de 2 años, y, aunque inicialmente su propósito era la de constituir un ciclo en sí mismo, recientemente se le presenta como un ciclo previo a la realización de estudios doctorales”¹⁹. El sujeto que satisface los requerimientos de este nivel educativo, obtiene un amplio conocimiento del área en que se especializa, en torno al origen, desarrollo, paradigmas y metodología del área mencionada; dicho individuo se hace acreedor además, al grado de Maestro. La Universidad Autónoma de México, orienta los estudios del nivel Maestría a la formación de profesionales capaces de transmitir los conocimientos adquiridos.

Doctorado: Tercera especie del posgrado; este nivel educativo se encuentra encaminado a la formación de individuos capacitados para la docencia y la investigación, con alto dominio de temas particulares de un área. Los egresados del doctorado deberán ser capaces de generar nuevo conocimiento, o bien de aplicar el conocimiento en forma significativa, original e innovadora. El sujeto que termina los estudios del doctorado en nuestro país se hace acreedor al grado de doctor.²⁰

1.2 La Educación Superior en los Estados Unidos mexicanos

Los antecedentes de la educación superior en los Estados Unidos Mexicanos se remontan a la época colonial, durante la cual la educación tenía un contenido preponderantemente religioso, al ser impartida y vigilada por la Iglesia y el Estado; “El control eclesiástico y civil se ejercía sobre los libros de texto, los mentores, la didáctica en general y su principal finalidad consistía en la defensa de las doctrinas católicas que eran la base de la unidad política del Estado español.”²¹ En este orden de ideas, los primeros centros de enseñanza superior en el continente americano impartieron cultura

¹⁹ ACOSTA SILVA, Adrián, “La Educación Superior Privada en México”, IESALC-UNESCO, www.iesalc.unesco.org.ve p 41.

²⁰ Acuerdo Secretarial Número 279 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, artículos 4 y 13.

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., pp. 432-433.

religiosa, escolástica y tradicional, siendo su misión principal formar hombres piadosos, de sentimientos monárquicos y respetuosos de lo tradicional.²²

Así, el Colegio de la Santa Cruz de Tlatelolco vio la luz en el año de 1536, gracias a las gestiones del obispo Fray Juan de Zumárraga y al interés del virrey don Antonio de Mendoza quien lo construyó a su propia costa y donó bienes para su sostenimiento. El Colegio estaba compuesto de dos grados educativos: el primero donde se impartía la instrucción primaria además de diversas artes y oficios; el segundo grado también llamado grado superior, estaba destinando a la enseñanza de humanidades, aunque en aquella institución educativa faltaban las dos disciplinas más importantes de su época, es decir la teología y la jurisprudencia. A pesar de que el Colegio de la Santa Cruz pronto se vio obligado a cerrar sus puertas, debido al recelo que suscitó en algunos españoles, su desaparición fue un importante aliciente en la creación de la Real y Pontificia Universidad de México.²³

Hacia 1540 los agustinos establecieron un colegio en Tiripitío Michoacán, destinado a los estudiantes de su orden, el cual fue abierto posteriormente a los seculares; alrededor del mismo año, Vasco de Quiroga abrió el Colegio de San Nicolás Obispo, esta vez en la ciudad de Pátzcuaro, institución que años después se unió al colegio fundado por Fray Juan de San Miguel.²⁴ En este contexto histórico nació la Real y Pontificia Universidad de México; el 21 de septiembre de 1551, el rey Carlos I de España emitió la Cédula Real que fundó la Universidad, la cual, desde su nacimiento contó con los mismos privilegios y libertades que la Universidad de Salamanca.²⁵ “Por lo que hace al gobierno de la Universidad recayó en un Claustro integrado por el rector y los catedráticos posteriormente se incorporaron al gobierno de la Universidad los oidores. El Claustro fue objeto de amplias facultades legislativas.”²⁶ No obstante el

²² Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2003, p 14.

²³ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., p 86-87.

²⁴ CARABÉS PEDROZA, José de Jesús Et. Al., “Fundamentos Jurídico-Políticos de la Educación en México”, Tercera Edición, Editorial Progreso, México, 1990, p 44.

²⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley”, UNAM, 2005, México, p 13.

²⁶ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, “Pedagogía Jurídica”, Porrúa, México, 2002, p 46.

carácter de Pontificia le fue conferido hasta el año de 1595, por virtud de la bula expedida por el Papa Clemente VIII.²⁷

Datan de la misma época, las instituciones denominadas Colegio de San Juan de Letrán, Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos, Real Colegio Seminario de México y el Colegio de Comendadores de San Ramón Nonato, que fueron centros educativos creados a imagen y semejanza de los establecimientos europeos que funcionaban por aquél entonces, es decir, como una suerte de internados ubicados cerca de las universidades, donde se reunían los estudiantes para llevar a cabo labores académicas en conjunto.²⁸

En las postrimerías del siglo XVIII surgieron diversos centros de enseñanza superior en la Nueva España, me refiero al Colegio de Nobles Artes de San Carlos creado en 1781 y destinado al fomento de la arquitectura, pintura y escultura; el Jardín Botánico, nacido en 1788 con miras a reunir las plantas peculiares de la región y realizar estudios para la medicina y las artes; el Real Seminario de Minería, que data del año 1792 y cuyo objetivo primordial radicaba en la capacitación de técnicos necesarios para la explotación de las riquezas minerales del país.²⁹ De esta época fue también la Real y Literaria Universidad de Guadalajara, surgida por virtud de la Cédula emitida por Carlos IV el 18 de noviembre de 1791 que gozó de las mismas prerrogativas de la Universidad de Salamanca, al igual que la Real y Pontificia Universidad de México.³⁰ Todos estos centros de enseñanza nacieron después de la Escuela de Grabado de 1778. Cabe mencionar también el Colegio de las Vizcaínas, célebre por su oposición a dejar en manos del clero la administración de la institución, oposición que habría de mantener las puertas de la institución cerradas por más de veinte años.

Tras el derrocamiento del yugo español en tierras mexicanas, la nación independiente tuvo innumerables asuntos que reclamaban atención y prioridad. Pero

²⁷ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, "Secretaría de Educación Pública", México, 2003, p 14.

²⁸ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, "Pedagogía Jurídica", Op. Cit., p 46.

²⁹ CARABÉS PEDROZA, José de Jesús Et. Al., "Fundamentos Jurídico-Políticos de la Educación en México", Op. Cit., p 44.

³⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "La Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley", UNAM, Op. Cit., p 13.

en la copiosa urdimbre de esta problemática hubo hombres lo suficientemente avezados para intuir que poco se podía alcanzar sin una estructura adecuada del sistema educativo del nuevo Estado. En tal virtud, aparecieron en la escena educativa nacional personajes de la talla de José María Luis Morase quien señaló a la educación como el pilar fundamental de las instituciones sociales, así como José Joaquín Fernández de Lizardi y Lucas Alamán quienes postularon la difusión masiva de educación, la destrucción de cuanto fuera inútil en la enseñanza, el establecimiento de una formación que cumpliera con las nuevas necesidades del país.³¹ En este orden de circunstancias, fueron establecidas dos nuevas universidades en el país, específicamente en las entidades federativas de Chiapas y Yucatán.

Empero, el acontecimiento de mayor trascendencia en el ámbito educativo nacional del México independiente fue el programa de reformas liberales que el gobierno de Valentín Gómez Farías llevó a efecto en la ausencia de Antonio López de Santa Anna; dicho proyecto comprendía reformas a los aspectos eclesiástico, militar y por supuesto educativo, con miras a sustraer la enseñanza de las manos religiosas:

“se intenta la aplicación rápida de un programa que atacara los cimientos conservadores de la sociedad colonial: secularización de las misiones de California; incautación de los bienes de las misiones filipinas; extinción de colegios y universidad dirigidos por el clero; supresión de la coacción civil para el cumplimiento de votos monásticos y pago de diezmos; prohibición de enajenar bienes del clero regular; disolución de cuerpos del ejército sublevado contra la constitución federal.”³²

Enclavados en este gran proyecto de reforma, vieron la luz dos decretos que datan respectivamente del 21 y 23 de octubre de 1833. Estos ordenamientos atestiguan el alcance de la injerencia estatal en la enseñanza de los mexicanos en aquél contexto histórico. Los artículos 1, 2, 3 y 4 del primero de los documentos mencionados, disponen la clausura de la Real y Pontificia Universidad de México y el establecimiento de la Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federados, compuesta del Vicepresidente de la República y seis directores designados por el gobierno; dicha dependencia tendría a su cargo todo lo relativo a la

³¹ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública”, México, 2003, p 15.

³² ZAVALA, Silvio, “Apuntes de Historia Nacional”, Fondo de Cultura Económica, Quinta Edición, México, 1996, p 78.

instrucción pública pagada por el gobierno, además de la prerrogativa de elegir a los profesores de todos los ramos de la educación.

El plan de reforma de Gómez Farías incluía la protección de la libertad de enseñanza y la reforma a la educación superior.³³ En armonía con estas intenciones el 23 de octubre del mismo año 1833 fue emitido un nuevo decreto, cuyos artículos 1 y 2 ordenaron la creación de seis nuevos establecimientos de instrucción pública con las siguientes cátedras: a) estudios preparatorios; b) estudios ideológicos y humanidades; c) ciencias físicas y matemáticas; d) ciencias médicas; e) jurisprudencia; y f) con independencia de los anteriores, es creado el hospicio y huerta de Santo Tomás que tuvo a su cargo las cátedras de la botánica, agricultura y química aplicada a las artes. El numeral 24 de este último ordenamiento, determinó que allende de los establecimientos mencionados, la enseñanza de toda clase de artes y ciencias fuese libre en territorio nacional; por su parte, el artículo subsiguiente, abundó en el alcance de esta disposición al disponer que: “En uso de esta libertad puede toda persona a quienes las leyes no se lo prohíban, abrir una escuela pública del ramo que quisiere, dando aviso precisamente a la autoridad local, y sujetándose en la enseñanza de doctrinas, en los puntos de policía y en el orden moral de la educación, a los reglamentos generales que se dieren sobre la materia.”

El imponente andamiaje creado por el gobierno de Valentín Gómez Farías en torno al Sistema Educativo Nacional fue completamente abatido apenas en su etapa embrionaria por el regreso de Antonio López de Santa Anna a la presidencia de la república. En este orden de ideas, fueron abolidos los establecimientos educativos creados por virtud del decreto del 23 de octubre de 1833, mientras que los colegios de San Ildefonso, San Juan de Letrán, San Gregorio y el Seminario de Minería, vieron reabiertas sus puertas en atención a lo dispuesto por el bando de fecha 2 de agosto de 1834.³⁴ La Universidad también reanudó sus actividades y desde aquél entonces:

[...] se planteó la posibilidad de que la universidad se gobernara con independencia de los dictámenes del gobierno. Empero, no fue posible realizar grandes avances

³³ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., pp. 31-33.

³⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., p. 434.

en torno a esta idea, ya que los primeros años de vida independiente de nuestra nación se caracterizaron por la poca estabilidad de sus instituciones. Es conveniente recordar que, en un lapso de 36 años, además de instaurarse un imperio extranjero en nuestro suelo, se dictaron cinco constituciones, se establecieron dos regímenes federales y dos centralistas, y ocurrieron dos guerras con el extranjero; en la última de las cuales el país perdió más de la mitad de su territorio. Por esos años, particularmente en el mandato de Ignacio Comonfort, la universidad fue suprimida una vez más, ahora por el decreto del 14 de septiembre de 1857. Más tarde, durante la presidencia de Félix Zuloaga (1858-1859), logró ser restaurada el 5 de marzo de 1858.

La corta vida de siete años de la universidad, encontró nuevo freno en el Imperio de Maximiliano (1864-1867), cuando fue cerrada el 11 de junio de 1865, para reabrir sus puertas hasta 1910.”³⁵

Con Benito Juárez al frente de la función ejecutiva del poder público y Antonio Martínez de Castro como Ministro de Justicia y Educación Pública, el 2 de Diciembre de 1867, se publicó la Ley Orgánica de la Instrucción Pública en el Distrito Federal que definió las áreas del conocimiento que habrían de pertenecer a cada tipo educativo, declaró la educación primaria como gratuita y obligatoria, y determinó además las instituciones que habrían de funcionar bajo su vigencia. Eduardo López Betancourt resalta el fuerte cimiento positivista que sostiene el articulado de la Ley en comento; a decir del jurista mexicano el plan de estudio de la Escuela Preparatoria, institución que formaba parte del ordenamiento normativo en cita (Artículo 8), fue conformado de acuerdo al orden recomendado por Augusto Comte y por su discípulo Gabino Barreda, “o sea a partir de lo abstracto (matemáticas) hacia lo complejo (sociología). El plan era para todas las carreras, ya que a este respecto el propio Barreda consideraba que todas las profesiones por disímbolas que pareciesen tenían el mismo fin: el bienestar social”³⁶

La pacificación porfiriana³⁷ trajo como consecuencia un sistema educativo con alto nivel de coherencia interna, la cual puede apreciarse principalmente en la educación

³⁵ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública OP. Cit. p 16.

³⁶ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, “Pedagogía Jurídica”, Op. Cit., p 53.

³⁷ BRAVO UGARTE, José, “Compendio de Historia de México”, décimo tercera edición, Editorial JUS, México, 1984, p 244.

primaria. De esta etapa de la vida nacional cabe destacar la encomiable y ardua labor de Joaquín Baranda como titular de la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública quien promovió el desarrollo de todos los niveles educativos de nuestro país e impulsó diversos congresos relacionados con la enseñanza, como el llamado por él mismo “Congreso Constituyente de la Enseñanza” mejor conocido como el Primer Congreso Nacional de Educación Pública celebrado en el año de 1889, el cual resultó un antecedente trascendental para la instrumentación de la Ley de Educación Primaria para el Distrito y Territorios Federales del 15 de agosto de 1908 que constituye a su vez, un ascendiente medular en la redacción de nuestro actual artículo 3º Constitucional³⁸. A Baranda también se debe la creación de la Dirección General de Instrucción Primaria, nacida del objetivo de capitalizar el control de los centros que impartieron ese tipo de educación.

Aunque la labor más representativa tanto para la creación de la Ley de 1908 como para el avance institucional del país fue obra de uno de los colaboradores del conspicuo Ministro Joaquín Baranda; hablo, por supuesto, de Don Justo Sierra Méndez. En efecto, al retirarse Joaquín Baranda de la función que tenía a su cargo, Justo Sierra continuó trabajando con Justino Fernández, el nuevo Ministro de Justicia e Instrucción Pública quien inmediatamente después de entrar en posesión del cargo solicitó a la Cámara de Diputados la creación de dos oficialías mayores al interior del Ministerio que representaba. De esta manera, surgieron los dos antecedentes de las dependencias que rápidamente habrían de transformarse en las subsecretarías de Justicia y de Instrucción Pública; teniendo a su cargo todo lo relativo a la Instrucción Pública, Justo Sierra continuó la política de Baranda, dando especial atención a la instrucción primaria y gracias a un proyecto de su propia autoría, nació en 1905, la Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes, designándose precisamente a Justo Sierra como su titular.

En 1906 el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes comenzó un minucioso análisis de las instituciones superiores, dejando en claro cuál era, junto al robustecimiento y sistematización de la educación primaria, la otra idea que había de colmar su ideario educativo: la creación de la Universidad Nacional, la cual se vio

³⁸ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., pp. 41-45.

capitalizada el 22 de septiembre de 1910:³⁹ “Con la inauguración de la Universidad Nacional y la expedición de su Ley, en el año del centenario inicia, la era que pudiera llamarse, en una libre traducción del discurso de sus protagonistas –Justo Sierra, principalmente- la etapa del desprendimiento: el gobierno se desprendía de facultades y las dejaba en otras manos competentes: las de la ciencia.”⁴⁰ Por virtud de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, publicada el 31 de mayo de 1910, dicha institución quedó integrada por la Escuela Nacional Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes y de Altos Estudios.

Dicho ordenamiento revestía a la Universidad con el carácter de “cuerpo docente” y estatuyó al Secretario de Educación Pública y Bellas Artes como el Jefe de esa institución educativa. La designación del rector por otra parte, recayó en el primer mandatario de la nación, mientras que las normas aprobadas por el Consejo Universitario debían someterse a la anuencia de la Secretaría de Instrucción Pública. En suma, como bien afirma Sergio García Ramírez, no había autonomía universitaria, pero ya había Universidad que emprendiera el camino hacia aquella.⁴¹

Empero la estructura original de la Universidad Nacional de México no habría de permanecer incólume durante mucho tiempo; en 1912, un conflicto nacido en la Escuela de Jurisprudencia, terminó con una escisión de ésta, surgiendo así la Escuela Libre de Derecho. Y esta nueva situación tampoco estaba destinada a subsistir por largo tiempo ya que “en el mes de febrero de 1917, en una de las últimas sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, de una manera drástica con efectos políticos claros, se suprimieron en su artículo 14 transitorio las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes;”⁴² en este orden de ideas, si bien la dependencia de la Universidad Nacional al ejecutivo se sobrentendía, no quedaba del todo claro a qué parte de la administración pública quedaba adscrita dicha institución. Esta incertidumbre fue resuelta mediante la creación del Departamento de Instrucción Pública y Bellas Artes el cual dependía directamente del ejecutivo federal y que en contraparte tenía adscrita a su cargo a la Universidad. Además la Escuela Nacional

³⁹ LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, “Pedagogía Jurídica”, Op. Cit., p 57.

⁴⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley”, Op. Cit., p 19.

⁴¹ Íbidem, p 25.

⁴² CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., p 90.

Preparatoria, el Internado Nacional y las Escuelas Normales fueron incorporados al gobierno del Distrito Federal retirándolos del auspicio de la Universidad Nacional.

Al terminar la revolución mexicana, nuestro país comenzó la instrumentación de un imponente sistema educativo popular exigido precisamente por los principios que animaron el movimiento armado, entre los cuales descollaba el de justicia social. Así, algunos centros educativos de enseñanza superior se convirtieron en Universidades Estatales: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (1917); Universidad de Sinaloa (1918); Universidad de Yucatán (1922); la Universidad de San Luis Potosí (1923); la Universidad de Guadalajara (1924); Universidad de Nuevo León (1933); y la Universidad de Puebla (1937).⁴³ Poco más tarde, en 1942, también fue fundada la Universidad de Sonora. En el México postrevolucionario, la educación superior estuvo caracterizada por una enorme serie de transformaciones acordes al proyecto de nación que abrigaban los gobiernos en turno.

En este orden de circunstancias y con José Vasconcelos en la rectoría de la Universidad, surgió en septiembre de 1921 la Secretaría de Educación Pública a la cual fue inmediatamente incorporada la Universidad Nacional. “Vasconcelos fue nombrado rector de la Universidad Nacional en 1920; debido al discurso que pronunció con motivo de su toma de posesión quedó claro que su interés por los asuntos universitarios era muy escaso. Su función como rector la justificaba en la medida en que de la rectoría pudiera surgir el proyecto para la creación de la SEP.”⁴⁴ Mientras tanto, diversas tentativas eran aventuradas por los personajes más conspicuos de la escena educativa nacional en aras de la obtención de la autonomía universitaria; tras el proyecto de Ley de Independencia que data de 1914 y que fue instrumentado por diversos catedráticos liderados por Ezequiel Chávez, en 1923 la Federación de Estudiantes de México elaboró un proyecto de Ley que brindaba la debida autonomía a la Universidad Nacional; proyecto que sin embargo, no tuvo feliz término. Para 1928, la entonces Liga Nacional de Estudiantes envió a la Cámara de Diputados una nueva propuesta de autonomía universitaria, al tenor de la cual el gobierno de esa institución quedaría en manos exclusivas del rector y del Consejo Universitario.

⁴³ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública”, Op. Cit., p 18.

⁴⁴ GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, “La Educación en México, Siglo XXI”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002, p 9.

Un año más tarde, el entonces director de la Escuela de Jurisprudencia Narciso Bassols, ordenó exámenes trimestrales en lugar de los anuales que eran acostumbrados, para medir el aprovechamiento de los estudiantes; éstos no estuvieron de acuerdo y por medio del Comité General de Huelga creado para el caso, acudieron al presidente de la República solicitando diversas medidas, entre las que no figuraba, cabe señalarlo con el énfasis debido, la autonomía universitaria con que el presidente Portes Gil respondió al Comité; a saber: “hoy mismo he formulado un proyecto de decreto convocando al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para el estudio de la ley mediante la cual quedará resuelto el establecimiento de la Universidad Autónoma.”⁴⁵ Así, el 26 de Julio del año 1929 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuyo artículo 2º otorgó a la Universidad el carácter de corporación pública, autónoma, con personalidad jurídica propia; sin embargo la propia Ley mantenía vínculos entre el gobierno federal y la institución educativa, principalmente a través de:

*[...] la elección del rector (artículos 13, d, y 19); la rendición de cuentas y la vigilancia del gasto (artículos 32 y 52); la designación de profesores extraordinarios y conferenciantes (artículo 34); la interposición del veto presidencial contra algunas resoluciones del Consejo Universitario (artículo 35), y la observación de los trabajos de éste a través de un delegado que suministraría información, pero no tendría derecho al sufragio.*⁴⁶

Estas ataduras jurídicas entre el Estado y la Universidad, principalmente en lo que a la elección del rector se refería, junto a una administración universitaria que dejó mucho que desear, culminaron en 1933 con la renuncia de algunos de los más renombrados catedráticos de la Facultad de Derecho. El presidente Abelardo Rodríguez tomó parte activa en el conflicto, enviando la iniciativa de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, con el propósito de entregar a la Universidad a sus propios recursos, no sólo administrativos sino incluso financieros.

⁴⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley”, Op. Cit., p 36.

⁴⁶ ibídem, p 43.

La promulgación de las enmiendas a la legislación universitaria en octubre de 1933, fue precedida por un debate hostil y generalizado entre dos visiones antagónicas de los objetivos que debía perseguir la educación de la Universidad. En septiembre de 1933, fue celebrado en la Ciudad de Toluca, el Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, el cual fue testigo de la ponencia de Vicente Lombardo Toledano quien afirmó la necesidad de que la Universidad contribuyera a la sustitución del régimen capitalista por un sistema socialista. Por supuesto, esta ponencia se hallaba enclavada en el proyecto de educación socialista que habría de capitalizarse en la enmienda constitucional del año siguiente. Sin embargo, la resistencia universitaria ni siquiera esperó a que terminara el Congreso de Universitarios Mexicanos para manifestarse y lo hizo en la insigne persona de Antonio Caso, quien puso de relieve el insoslayable principio de libertad de cátedra, presupuesto esencial para la vida académica.

La Ley Orgánica de 1933, dotó de plena capacidad de gestión a la Universidad, depositó la designación del rector en el Consejo Universitario, prescindió de atribuirle el carácter de pública y de nacional y acordó que dicha casa de estudios dispusiera del subsidio que se le había asignado en el presupuesto de egresos de 1933, además de una suma adicional de diez millones de pesos, entregada la cual, según el último artículo del ordenamiento legal en cita, la Universidad no recibiría más respaldo económico del gobierno federal. Sin embargo, para 1935 la Universidad contaba realmente con un apoyo financiero arduamente gestionado por la rectoría, aunque en el discurso político el gobierno federal continuaba empeñado en negar las condiciones jurídicas que permitieran a la Universidad recibir las aportaciones económicas que le eran necesarias para el desarrollo de su labor; de hecho la historia consigna una tentativa del presidente Lázaro Cárdenas de reducir la autonomía universitaria en el mismo grado en que fuera financiada por el gobierno federal.

No obstante, dicha tentativa no llegó a capitalizarse debido a que el gobierno de Cárdenas optó por la creación de nuevas instituciones de educación superior que permitieran cumplir con los objetivos perseguidos por el mandato Cardenista. Estas circunstancias constituyen algunos de los antecedentes para el nacimiento de la Universidad Obrera en 1936 y del Instituto Politécnico Nacional el siguiente año. Poco

antes de la creación de estas instituciones también tuvo lugar la creación del Consejo Nacional de Educación Superior e Investigación Científica el 30 de octubre de 1935.⁴⁷

Para 1944 la designación de dos rectores en el seno de la Universidad motivó la injerencia del titular del ejecutivo federal, en aquel entonces encarnado en Manuel Ávila Camacho toda vez que era menester determinar quién era el encargado de recibir el subsidio gubernamental, que se otorgaba solamente de hecho. La intervención del gobierno federal en este conflicto dio como resultado la promulgación de la Ley Orgánica de la Universidad el 30 de diciembre de 1944 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945. Al tenor de este ordenamiento jurídico las autoridades universitarias quedaron integradas de la siguiente manera: Junta de Gobierno, Consejo Universitario, rector, patronato, directores de facultades, escuelas e institutos, además de los consejos técnicos de los planteles mencionados y de los consejos de investigación científica y humanidades; la designación del rector estuvo a cargo de una Junta de Gobierno compuesta de quince personas.⁴⁸ El nuevo ordenamiento restituyó el carácter de nacional a la Universidad y le designó un subsidio anual en el presupuesto de egresos.

También del año 1944 datan las primeras reuniones de rectores y directores de educación superior, llamadas Asambleas Nacionales de Rectores; para 1948 los integrantes de la quinta Asamblea decidieron crear una Asociación Nacional que con el tiempo se transformaría en la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). Es importante destacar que el año siguiente, la Ciudad Universitaria fue entregada a la comunidad por el Presidente Miguel Alemán en solemne ceremonia. Durante el mandato de Alemán además:

La enseñanza técnica fue apoyada durante el sexenio pero no como era de esperarse dado el programa de industrialización del régimen. Se impulsó el Departamento de Capacitación del Instituto Politécnico para formar obreros calificados se construyó el internado; se crearon los institutos tecnológicos regionales de Durango, Guadalajara y Saltillo y se inició la construcción de los tecnológicos de Chihuahua, Veracruz, Ciudad Madero, Celaya y Orizaba. Asimismo

⁴⁷ GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, "La Educación en México, Siglo XXI", Op. Cit., pp. 20-22.

⁴⁸ CISNEROS FARÍAS, Germán, "Axiología del Artículo Tercero Constitucional", Op. Cit., p 95.

*se construyó el patronato encargado de construir la Ciudad Politécnica, se compraron los terrenos y se iniciaron los trabajos previos a la construcción.*⁴⁹

Durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines las instalaciones de Zacatenco y Ticomán del Instituto Politécnico Nacional, fueron casi concluidas; igualmente se continuaron las labores de las instalaciones de las Escuelas Superiores de Ingeniería Mecánica y Eléctrica, Ingeniería y Arquitectura, Ingeniería Textil y de Medicina Rural. La Unidad Profesional de Zacatenco a la que ya se ha hecho alusión fue concluida cuando Adolfo López Mateos se encontraba al frente del ejecutivo federal; aunque no es menos importante mencionar la creación, durante el mismo sexenio del Centro de Investigación y Estudios Avanzados, así como del Centro Nacional de Cálculo, ambos establecimientos dependientes también del Instituto Politécnico Nacional. Las postrimerías del gobierno de López Mateos vieron también el nacimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y de la Coordinadora Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), en cuya fragua tuvo mucho que ver la ANUIES.

En realidad el papel de dicha Asociación fue muy protagónico en esta etapa de la vida educativa nacional; cabe destacar entre otros logros que se verificaron durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, la creación de la Universidad Autónoma Metropolitana a petición expresa de ANUIES en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México, así como la celebración del convenio de colaboración entre la Secretaría de Educación Pública y la ANUIES, por virtud del cual se establecieron los lineamientos generales para captar y procesar la información necesaria para el tipo de educación superior. Poco después:

[...] en 1977, la ANUIES realizó valiosas aportaciones al Plan Nacional de Educación para lo cual propuso dieciséis puntos que a su consideración deberían regir la sistematización de la educación superior. Un año después, en 1978, se trazaron las bases para el Sistema Nacional de Planificación Permanente de la Educación Superior, SINAPPES. Dando lugar a que en mayo de ese mismo año, la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, SESIC, de la SEP y

⁴⁹ GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, "La Educación en México, Siglo XXI", Op. Cit., p 34.

la ANUIES, conjuntarían esfuerzos para elaborar el Plan Nacional de Educación Superior y establecer un conjunto de programas para atender cuestiones tales como:

Superación académica.

Normalización jurídica.

Investigación científica.

Servicio social.

Financiamiento.

Orientación vocacional.

Administración universitaria.

Integración de la enseñanza media superior con sistemas de información.

*Derivaciones terminales representadas por carreras cortas.*⁵⁰

Para el 9 de junio de 1980 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la enmienda constitucional al artículo tercero, por virtud de la cual se adicionaba a dicho ordinal una fracción VIII que elevaba la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México a rango constitucional y se cambiaba el numeral de la última fracción. Semejante modificación a nuestra Ley Suprema fue originada por el presidente José López Portillo a través de la iniciativa correspondiente enviada a la Cámara de Diputados el 10 de octubre de 1979. La redacción de la aquella fracción octava ha pervivido invariable en la Constitución Política que nos rige, aunque dicha redacción corresponde ahora a la fracción VII.

En este orden de circunstancias, apreció la política gubernamental que redefinió sustancialmente los derroteros que habría de seguir la educación en nuestro país; hablo, por supuesto, del advenimiento de las estrategias neoliberales con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, cuya política en materia de enseñanza fue oficialmente denominada “Revolución Educativa”. Los objetivos de esta Revolución fueron muy similares a los que habían sido trazados por anteriores gestiones administrativas, pero la educación comenzaba a depender cada vez más de las necesidades del comercio y del capital, mientras lo hacía cada vez menos de las necesidades sociales.⁵¹

⁵⁰ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública”, Op. Cit., pp. 19-20.

⁵¹ GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, “La Educación en México, Siglo XXI”, Op. Cit., p 88.

A su vez la política educativa que siguió Carlos Salinas de Gortari fue denominada “Plan de Modernización Educativa”; dicha política se encontraba enclavada dentro de un plan de modernización nacional evidentemente más amplio. Dentro del Plan de Modernización Educativa el tipo superior de enseñanza fue adquiriendo cada vez mayor relieve conforme la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte exigía una vinculación más estrecha entre la educación y el desarrollo tecnológico. Pero en general el sexenio de Salinas se caracterizó por un estancamiento en la tasa de desarrollo de todos los niveles educativos.

En términos generales el Plan Nacional de Desarrollo implementado por Ernesto Zedillo, dio continuidad a la política neoliberal de su antecesor, aunque la matrícula estudiantil de los niveles educativos aglutinados por el género posgrado, se vio altamente robustecida durante el sexenio en referencia. Con todo ello, en realidad el gasto público para la educación del tipo superior sufrió una fuerte caída. Ante estas circunstancias la iniciativa privada proveedora de servicios educativos superiores, vio despuntar la mejor de sus etapas; a decir de Iris Guevara González para el ciclo escolar 1999-2000 el Estado mexicano impartió el 69.7% de la matrícula total para el tipo superior, mientras que las Instituciones Privadas de Educación Superior se encargaron de brindar el servicio educativo al 30.3% restante; la misma autora agrega:

En este nivel se puede apreciar claramente cómo el gobierno se ha ceñido a las políticas dictadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que plantean la necesidad de privatizar la educación superior. Según estas instituciones los alumnos que llegan a este nivel educativo provienen de familia de clase media o alta, por lo que no es necesario subsidiarlos; estas instituciones no toman en cuenta el proceso de pauperización de la población mexicana, producto de la aplicación de políticas neoliberales.⁵²

⁵² GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, “La Educación en México, Siglo XXI”, Op. Cit., p 118.

1.3 La participación de los particulares en la educación superior mexicana

Se ha expuesto aunque solo sea de manera esquemática, la evolución de la educación superior en nuestro país. Es preciso ahora destacar la influencia del sector privado en el desarrollo de esa evolución y evidentemente, los alcances de esa influencia en la fisonomía que hoy detenta el sistema de educación superior mexicana. El mejor criterio para distinguir entre las nociones de educación superior pública y privada, responde menos a una diferencia de contenidos que a la naturaleza del ente que la imparte; en efecto, por educación pública debe entenderse, aquélla que se encuentra a cargo del Estado a través de sus propias instituciones educativas, de sus organismos descentralizados o bien de las instituciones de educación superior a las que la Ley haya otorgado autonomía. Por su parte, la educación privada se entiende como educación formal, sistemática o escolar que no se encuentra en manos del Estado, sino de la sociedad civil.⁵³

Si bien fue hasta el 3 de marzo de 1935 que vio la luz la primera universidad privada en México, es decir la Universidad Autónoma de Guadalajara, el año de 1912 registra dos eventos de mucha relevancia para la historia de la educación privada mexicana. Hablo en primer término del conflicto surgido en el seno de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la entonces Universidad Nacional de México. Esta desavenencia culminó a la postre, en la constitución de la Escuela Libre de Derecho a cargo de un destacado grupo de profesores, secundados por numerosos estudiantes. La Escuela Libre fue promovida y financiada enteramente por la iniciativa privada desde sus comienzos durante los cuales, sin embargo, sus estudios carecieron del reconocimiento de validez oficial. También de 1912 data la Escuela Libre de Homeopatía de México promovida por el interés de un particular, el Doctor Higinio G. Pérez.⁵⁴ En 1931 tuvo lugar el nacimiento de dos nuevas instituciones de educación superior privada en nuestro país: la Escuela Libre de Obstetricia y Enfermería y la Universidad Motolín.

⁵³ DE LEONARDO, Patricia, "La Educación Superior Privada en México." Editorial Línea, México, 1983, p 18.

⁵⁴ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., "Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969, pp. 219-223.

Los antecedentes del nacimiento de la Universidad Autónoma de Guadalajara se remontan al Primer Congreso de Universitarios Mexicanos, celebrado en la ciudad de Toluca durante el mes de septiembre de 1933 cuyo tema principal giró en torno a la posición ideológica de la Universidad en relación con los problemas sociales que atravesaba el país. Dicho evento que fue la arena de la célebre disputa sostenida por Vicente Lombardo Toledano para entonces director de la Escuela Nacional Preparatoria y en cuya opinión “las Universidades y los institutos de tipo universitario de la nación mexicana contribuirán por medio de la orientación de sus cátedras y de los servicios de sus profesores y establecimientos de investigación, a la sustitución del régimen capitalista por un sistema que socialice los instrumentos y los medios de producción económica”⁵⁵, frente a Antonio Caso para quien la independencia de los centros de enseñanza universitaria con respecto a dogma alguno de cualquier índole, es decir, el principio de libertad de cátedra, era el presupuesto indispensable para el desarrollo de una sana vida académica.

Esta disputa pasó del ámbito académico al dominio público, por virtud de una serie de artículos de prensa en contra de la orientación evidentemente marxista que el ejecutivo federal pretendía imponer a la educación mexicana. La intensidad de la discrepancia se exacerbó en la Universidad de Guadalajara, debido al apoyo de su rector Enrique Díaz de León a la postura expresada por Lombardo Toledano durante el Primer Congreso de Universitarios y a las manifiestas intenciones de Díaz de León de implementar en la Universidad una teleología socialista. A su regreso el rector de la Universidad de Guadalajara encontró formado un comité que exigía su inmediata renuncia, la cual al no verificarse constituyó un potente catalizador en el desencadenamiento de la huelga del 23 de octubre de 1923 que estuvo encabezada por los estudiantes de la preparatoria y de la escuela de jurisprudencia. La clausura de la Universidad por el Congreso de Jalisco a iniciativa del gobernador Sebastián Allende dejó sin efectos el movimiento de huelga.

El segundo día de enero de 1934 la Universidad de Guadalajara vio reabiertas sus puertas, pero el ambiente ríspido y hostil entre las determinaciones gubernamentales y diversos sectores de la sociedad civil se iba intensificando a medida

⁵⁵ Historia de la Universidad Autónoma de Guadalajara, <http://www.uag.mx/201/nace.htm>

que se hacían más evidentes las intenciones del Estado de elevar a rango constitucional su propuesta socialista de educación. En el seno de la Universidad reabierta, la oposición adquirió en la Federación de Estudiantes de Jalisco creada tras el movimiento de huelga, su mejor encarnación. En este contexto histórico fue promulgada la Ley Orgánica de la Educación Superior del Estado de Jalisco el 23 de febrero de 1935, por virtud de la cual la educación superior en la entidad federativa de Jalisco, sería impartida al tenor de lo dispuesto por el artículo 3ª constitucional, el cual finalmente había sido reformado para definir la teleología socialista de la educación mexicana a través de la enmienda constitucional de 1934; además la Ley Orgánica clausuró por segunda vez la Universidad de Guadalajara.

A partir de la promulgación del mencionado ordenamiento legal, la Federación de Estudiantes de Jalisco organizó fuertes manifestaciones de inconformidad; estos movimientos culminaron el domingo 3 de marzo de 1935, frente a los palacios de gobierno y municipal, de donde salieron respectivamente, descargas de metralla en contra de los manifestantes. Con apenas unos días al frente del gobierno jalisciense y presionado por la desaprobación nacional e incluso mundial por la actitud tomada el 3 de marzo, el gobernador Everardo Topete se reunió con representantes de la Federación de Estudiantes de Jalisco; como resultado de dicha reunión habría de nacer la Universidad Autónoma de Occidente, conocida hoy día como Universidad Autónoma de Guadalajara; institución educativa que en nuestro contexto social detenta una profunda orientación empresarial.

Para 1939 fue fundado el Colegio de México con el carácter de Sociedad Civil, institución que paulatinamente fue acrecentándose internamente con el nacimiento de los Centros de Estudios Históricos (1941), Lingüísticos (1947) e Internacionales (1961)⁵⁶ respectivamente. Ahora bien, en 1940 fue erigida en el corazón de la capital del país la Universidad de las Américas, fundada por Henry L. Cain y Paul V. Murray bajo el nombre de México City Junior College. Seis años después de haber sido fundada, la Universidad de las Américas obtuvo su admisión en la Administración de Veteranos de Guerra de los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual implicaba que los veteranos norteamericanos, con financiamiento de su gobierno, podían cursar sus

⁵⁶ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., "Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior" Op. Cit., pp. 229-230.

estudios en aquella institución educativa. El año de 1951 también registró importantes acontecimientos en la evolución de dicha Universidad, pues en aquel año obtuvo su acreditación de la Asociación de Colegios y Universidades de Texas, revistiendo con ello el estatus de extraterritorialidad;⁵⁷ sin embargo no es sino hasta 1968 que adquirió el nombre de Universidad de las Américas, trasladándose, poco después, en la década de los setenta a su campus de Cholula, en la entidad federativa de Puebla. También de 1940 data el nacimiento de la Universidad Hispano Mexicana.

En 1943 fue fundada la Universidad Femenina de México, en el mismo año y dentro del marco de la política gubernamental del presidente Ávila Camacho, cimentada sobre las directrices de *unidad nacional e industrialización*⁵⁸ en que nació el Tecnológico de Monterrey con el nombre de la Asociación Civil Enseñanza e Investigación Superior, conformado por las escuelas de Ingeniería Industrial Estudios Contables, Preparatoria y de Estudios Técnicos. La génesis de esta institución no se vio enmarcada por el ambiente beligerante que reinaba en 1935 al surgir la primera universidad privada en nuestro país; el nacimiento del Tecnológico de Monterrey es tan claro como la intención que animó a los empresarios que lo crearon: la formación de cuadros técnicos y especializados del nivel medio superior y superior para responder a la fuerte demanda de tecnología que en el país se derivó tras la segunda Guerra Mundial.

Pronto el Instituto se transformó en una de las principales opciones académicas en educación superior, debido principalmente a su ideología francamente empresarial, dirigida precisamente a los grupos burgueses más representativos de la sociedad mexicana, creando “células” en los principales centros del país. Desde siempre el profesionista que pretende y ha pretendido formar el Tecnológico de Monterrey debe contar con las siguientes características: a) Elevada capacidad de organización y de respuesta a los problemas inmediatos; b) optimizar acriticamente los beneficios de la empresa; c) poca o nula capacidad crítica en las áreas de humanidades y ciencias sociales; d) la mencionada orientación empresarial que guía los conocimientos tecnológicos e industriales; e) la ausencia de cualquier interés de mejorar las

⁵⁷ ACOSTA SILVA, Adrián, “La Educación Superior Privada en México”, Op. Cit., p 5.

⁵⁸ GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, “La Educación en México, Siglo XXI”, Op. Cit., p 24.

condiciones de las clases trabajadoras; y f) la falta de interés en la independencia tecnológica de México.⁵⁹

Para el 29 de marzo de 1946 el número 518 de la Calle Palma, albergaría al entonces Instituto Tecnológico de México, hoy Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); esta institución educativa fue fundada por Raúl Baillères conocido empresario oriundo de Silao, Guanajuato, presidente de la Asociación Mexicana de Cultura A.C., la cual constituye aún en la actualidad el patronato del Instituto y que fue integrada en sus inicios por conspicuos empresarios, banqueros comerciantes e industriales mexicanos. En Instituto Tecnológico se define a sí mismo como un establecimiento educativo orientado a “contribuir con la formación integral de la persona y al desarrollo de una sociedad más libre, más justa y más próspera. Aspira a convertirse en una comunidad en su más pleno significado, una casa de estudios de excelencia y libertad académica y un centro autónomo de investigación de alta calidad”.⁶⁰

Ahora bien, en 1942 se realizaron las elecciones para la designación del nuevo rector de la Universidad Nacional; entre los candidatos a la rectoría de nuestra máxima casa de estudios se encontraba el doctor Rodolfo Brito Foucher, anteriormente director de la escuela de jurisprudencia y a la postre ganador de la contienda electoral. El doctor Brito Foucher era conocido por sus manifiestas simpatías por las agrupaciones católicas mexicanas, las cuales fueron más evidentes cuando reconocidos protagonistas de la escena católica de nuestro país ocuparon diversos puestos en la administración del nuevo rector. Pero las filiaciones religiosas de Brito Foucher llevaron su gestión mucho más allá de la simple elección de sus colaboradores; en efecto, el funcionario instó incluso a diversos sectores del catolicismo mexicano para materializar un proyecto que los mismos religiosos habían deseado por mucho tiempo: la fundación de una universidad católica. La propuesta original de Brito Foucher consistía en la fundación de dos universidades, una para varones y otra para señoritas, ambas incorporadas a la Universidad Nacional. Se atribuyen incluso las siguientes palabras al propio Rodolfo Brito Foucher:

⁵⁹ DE LEONARDO, Patricia, “La Educación Superior Privada en México.” Op. Cit., pp. 191-192.

⁶⁰ www.ITAM.

“Por aquellos tiempos con relativa frecuencia veía al P. Enrique Torroella a quien conocí en la época en que él era estudiante en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. En una ocasión el Padre Torrella me vino a visitar. Le hablé del asunto abriendo la conversación más o menos en los siguientes términos: Padre Torroella estoy profundamente desilusionado de los católicos;... Ahora que asciende a la Rectoría de la Universidad Nacional, no precisamente un católico, pero sí un amigo de los católicos y de la Iglesia, que cree en la libertad religiosa y ese rector les invita a fundar una Universidad Católica para varones y les ofrece la incorporación de los estudios, los católicos vienen y le dicen a ese Rector que no. La verdad, esta actitud de los católicos me desilusiona.

Al cabo de cierto tiempo, el P. Torroella volvió a visitarme y se expresó más o menos en los siguientes términos: Sr. Rector, tengo encargo de mi provincial de decirle a Usted lo siguiente: que si el señor Rector todavía tiene el deseo de que se lleve a cabo ese proyecto de fundar una Universidad Católica, nosotros los jesuitas, sin desconocer la magnitud de la obra, estamos dispuestos a acometerla, primero en servicio de la Iglesia, después en servicio de México y finalmente con el objeto de no defraudar los deseos del Señor Rector.”⁶¹

Con base en estos antecedentes, el año de 1943 vio nacer una Facultad de Filosofía y Letras a la que pronto habrían de sumarse una serie de establecimientos ubicados en toda la Ciudad de México y encargados de impartir las carreras de Química (1945), Letras Españolas (1947), Estética (1948), Psicología (1950), Derecho (1952), Historia del Arte y Relaciones Industriales. Todos estos estudios convergieron para formar la institución educativa que desde 1954 se conoce con el nombre de Universidad Iberoamericana. Cabe destacar que en su evolución esta Universidad se ha guardado muy bien de conculcar las metas y los principios axiológicos que le dieron vida; es decir, la preservación y desarrollo del cristianismo por virtud de la enseñanza de los valores siguientes: libertad, pluralismo, humanismo, democracia, interdisciplinariedad y excelencia académica; aunque a estos valores se han sumado miras más prácticas y empresariales, con la intervención de la iniciativa privada en la Universidad, a través de la Asociación Civil, Fomento de Investigación y Cultura Superior en los años sesenta.

⁶¹ DE LEONARDO, Patricia, “La Educación Superior Privada en México.” Op., Cit., p 142.

La historia de la educación superior privada en México habría de esperar tres años para ver materializada una siguiente institución educativa; me refiero al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Esta institución educativa nació del interés de diversos particulares interesados en dar continuidad a los estudios de los alumnos del entonces Instituto de Ciencias, un establecimiento privado de educación básica que contaba con la participación de diversos miembros de la Compañía de Jesús; así surgió en 1957 el “Patronato Pro Mejoras del Mundo” del cual nació finalmente el Instituto el 31 de julio de aquél año. Las primeras generaciones del ITESO no contaron con el reconocimiento de validez oficial y no es sino hasta 1968, año en que el establecimiento educativo en comento se incorporó a la Universidad Nacional Autónoma de México, que sus alumnos contaron con estudios avalados. Sin embargo el 12 de noviembre de 1976 la Secretaría de Educación Pública emitió el Acuerdo Secretarial por virtud del cual se otorgó al ITESO el reconocimiento de validez oficial de estudios. Actualmente el Instituto se encuentra ubicado en el municipio de Tlaquepaque, estado de Jalisco y desde 1972 es una de los 200 establecimientos educativos pertenecientes a la Compañía de Jesús. El hondo calado humanista del ITESO puede apreciarse en su lema: “El espíritu redime a la materia.”

Para Adrián Acosta Silva el nacimiento de esta última institución educativa marca el final de una primera etapa en los antecedentes de la educación superior privada mexicana; etapa en la cual, el establecimiento de las instituciones que se han estudiado sentarían las bases organizacionales y las directrices sociales del crecimiento del sector. Para el mismo autor una segunda etapa corre de 1960 a 1980 y se distingue por la primera expansión representativa de las instituciones de educación superior privada en nuestro país, a través del nacimiento de instituciones educativas con un perfil de cobertura local o regional, erigidas en torno a carreras tradicionales como el derecho o la administración y orientadas ya sea a las élites sociales locales o bien a la clase media también local que no pudo ingresar a la educación pública del tipo superior.⁶²

⁶² ACOSTA SILVA, Adrián, “La Educación Superior Privada en México”, Op. Cit., p 4.

En este orden de ideas, la Ciudad de México fue testigo del nacimiento de las siguientes instituciones educativas: Universidad del Valle de México en el año de 1960; Universidad La Salle en 1962; Universidad Anáhuac en 1964; Universidad Tecnológica de México que data de 1966 y Universidad Tecnológica Panamericana surgida en 1967. Por su parte, la ciudad de Monterrey en la entidad federativa de Nuevo León albergó dos instituciones educativas destinadas a la élite local; hablo de la Universidad de Monterrey y de la Universidad Regiomontana, que vieron la luz en el año de 1969. Posteriormente, la década comprendida entre 1970 y 1980 registró el surgimiento de los siguientes establecimientos educativos: Centro de Estudios Universitarios (1970) cuya sede es igualmente la ciudad de Monterrey; la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla fundada en 1973 con sede en la capital de esa entidad federativa; la Universidad Intercontinental nacida en 1976 en la Ciudad de México; también de 1976 data la Universidad de Valle del Bravo, sita en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas; finalmente la Universidad del Noroeste fue establecida en Hermosillo, Sonora, cuando corría el año de 1979.

A decir de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) “La educación superior particular ha tenido un crecimiento importante a partir de 1975 y su participación porcentual en el conjunto del sistema ha venido aumentando, principalmente en el nivel de licenciatura.”⁶³ Esta tendencia de crecimiento se explica por diversos factores, entre los cuales cabe destacar: a) la reelaboración del discurso de la burguesía mexicana, en demérito de la educación superior pública con base en las ideas de eficiencia y la necesidad de una profilaxis política en educación superior, todo lo cual vino a robustecer la pugna por la libertad de enseñanza que había sido esgrimida por la sociedad civil en contra del Estado ante la fuerte injerencia de éste en materia educativa; b) el movimiento de estudiantil de 1968, el cual generó desconfianza en torno a las relaciones entre el gobierno y sus instituciones de educación, particularmente en lo que respecta a la Universidad Nacional Autónoma de México; c) la evidente incapacidad financiera del Estado mexicano de satisfacer las demandas de educación superior para una población cada vez más numerosa.⁶⁴

⁶³ FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. “La Educación Superior en el Siglo XXI” Op. Cit., p 44.

⁶⁴ DE LEONARDO, Patricia, “La Educación Superior Privada en México.” Op. Cit., pp. 209-232.

En mérito de lo expuesto en párrafos pretéritos, una tercera etapa en la evolución de la participación de los particulares en la educación superior de nuestro país, abarcaría el periodo comprendido entre 1980 y los primeros años del presente siglo; periodo que se distingue por un crecimiento sostenido de la participación y la importancia del sector privado en la educación del tipo que se analiza. En efecto, de manera genérica, la educación superior mexicana se ha visto gradualmente poblada por nuevas instituciones a grado tal que los 307 establecimientos de enseñanza superior que nuestro país albergó en 1980 se vieron robustecidos por 469 instituciones más para el año de 1990, mientras que el último año del siglo XX consignó la existencia de 1250 instituciones mexicanas de educación superior. Ahora bien, enclavado en la urdimbre de este poderoso crecimiento institucional, el sector particular fue el que demostró un mayor ímpetu; pues si bien la educación pública contaba con 161 de los establecimientos existentes en 1980 y con 412 de los 776 que funcionaban al principio de la década de los 90, para 1999 el número de instituciones privadas (735) había superado en gran medida a la cantidad que reportaba el sector público (515).⁶⁵

Quizá la importancia del sector privado en la educación superior de nuestro país se aprecie de mejor manera en el crecimiento de la matrícula entre los años en análisis. Para el caso del nivel licenciatura de los 98,816 discentes dispersos en las diversas instituciones privadas de educación superior, registrados durante el año de 1980, el diverso año 2003 verificó la cantidad de 620 533 estudiantes; todo lo cual equivale a decir que entre los años involucrados la matrícula total de alumnos en establecimientos particulares, aumentó en un 528 por ciento.

Cabe destacar que el periodo más álgido en este protagonismo del sector privado gradualmente exacerbado en el nivel educativo que se estudia, se registró entre los años de 1995 y 2003 con un 250% del incremento total. Pero también la matrícula estudiantil que registran los niveles educativos comprendidos en el posgrado, ha visto una aceleración importante en las décadas que se analizan. En efecto, por lo que ve al nivel de Espacialidad la matrícula consistente en 180 educandos inscritos en los establecimientos de educación superior privada durante el año de 1980, ascendió a 9,279 usuarios de los servicios educativos en esas instituciones para el año 2003; en el

⁶⁵ FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. "La Educación Superior en el Siglo XXI" Op. Cit., pp. 39-40.

caso de la maestría los 5,481 estudiantes registrados en el sector superior privado durante 1980 se convirtieron en poco menos de 44,000 en 2003; finalmente entre estos dos años la matrícula del nivel doctorado, inscrita en los establecimientos en análisis pasó de 95 a 1550 estudiantes.

Pero exponer en términos numéricos el notorio aceleramiento institucional de la educación superior privada en México prescindiendo de las razones que lo animan, no pasa de ser una perogrullada; en esta tesitura es menester poner de relieve que el crecimiento reseñado supralíneas obedece a los siguientes factores:

[...] la incapacidad de sector público por absorber la demanda de los niveles previos a la educación superior, producto de restricciones financieras y presupuestarias, pero también como parte de una política pública de restricción a las universidades públicas y de diversificación de la oferta pública y privada en este nivel educativo. Otra de las causas del crecimiento tiene que ver con la práctica universalización de la educación básica (que cubre por disposición constitucional desde el preescolar hasta el nivel secundaria), lo que ha generado desde hace varios años una demanda sostenida y creciente por educación media superior y superior. Pero los motores específicos del crecimiento de la educación superior privada son tres fundamentales: uno es la atracción de los programas de estudio que conforman las áreas de Ciencias Sociales y Administrativas y las de Ingeniería y Tecnología. Otro es la incorporación de las mujeres en los programas de licenciatura del sector. El tercero tiene toda la fuerza de una paradoja: la heterogeneidad empírica de los establecimientos del sector privado de la educación superior (tamaño, orientación social, antigüedad, capacidad de atención a la demanda, diversidad de sus funciones y programas),⁶⁶

El primero de los factores calificados como específicos en la opinión antecede, consiste en la demanda educativa del público estudiantil, que ha preferido con tendencia creciente cursar estudios en las áreas del conocimiento denominadas respectivamente Ciencias Sociales y Administrativas e Ingeniería y Tecnología. En este orden de ideas las áreas mencionadas que aglutinan carreras como Contaduría, Administración, Mercadotecnia, Turismo y Arquitectura, han visto constantemente

⁶⁶ ACOSTA SILVA, Adrián, "La Educación Superior Privada en México", Op. Cit., pp. 26-28.

incrementada su matrícula desde la década de los ochenta hasta los primeros años del siglo XXI, ganando así una gran cantidad de estudiantes para el sector privado de educación superior en México.

Por lo que ve al segundo de los factores en cita, es decir al aumento de la presencia femenina en las aulas de educación superior, es indispensable precisar que no se trata de un fenómeno exclusivo del sector privado, sino de una tendencia generalizada que ha influido en la expansión de dicho sector en el universo compuesto por la enseñanza superior en nuestro país: “En el nivel de licenciatura el crecimiento de la matrícula femenina fue de 256% de 1970 a 1998, en tanto la masculina sólo fue del 60%, lo que representa un fenómeno que hay que considerar en la planeación académica. De principios de la década de los noventa a 1998, en todas las modalidades y niveles de la educación superior (licenciatura, normal y posgrado), la mujer aumentó su participación del 42.8% al 48.1%.”⁶⁷

Ahora bien el último rubro, consistente en la abigarrada variedad de instituciones privadas de educación superior, constituye uno de los rubros más interesantes para el investigador actual de un tema tan inexplorado, casi ignoto, como lo es la historia de la enseñanza impartida por los particulares. Como atinadamente observan Kent y Álvarez, nuestro país carece de una clasificación oficial de los establecimientos educativos privados al estilo de la existente en los Estados Unidos de Norteamérica; de hecho los autores mencionados aventuran una clasificación bidimensional cuya primera especie estaría constituida por los establecimientos que merecen el título de Universidad, al tenor del cual, la matrícula de alumnos debe ser muy copiosa, al igual que los programas académicos ofertados por la institución, misma que debe contar igualmente con personal docente de tiempo completo y programas de posgrado. La segunda especie de la clasificación, aglutina a los establecimientos que no cumple con la totalidad de los elementos exigidos para las Universidades; en este orden de ideas el segundo rubro de la clasificación se encuentra integrado por instituciones que “absorben las demandas”, orientadas a la clase media y baja.

⁶⁷ FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. “La Educación Superior en el Siglo XXI” Op. Cit., p 44.

Aunque es menester advertir, como lo hacen sus propios autores, que la clasificación anterior deja sin explicar o no expone con el debido detalle, la existencia de instituciones educativas que sin poder pretender el calificativo de Universidades, tampoco se reducen a meros mercaderes de la educación; hablo de aquellos establecimientos de enseñanza superior que producen especialistas altamente capacitados sin una infraestructura imponente. La clasificación en cuestión omite igualmente a las instituciones superiores que se encuentran en el tránsito de un proceso de “dignificación” es decir establecimientos que han mejorado continuamente su calidad educativa y que gradualmente han adquirido los elementos necesarios para escapar de apelativo de instituciones que sólo absorben la demanda. Un tercer grupo de instituciones que se resisten a entrar en la clasificación expuesta en líneas anteriores, reúne a los miembros de las redes institucionales, es decir a aquellos establecimientos operados por las grandes universidades privadas del país.⁶⁸

No es menos importante, resaltar otro rubro trascendente en el desarrollo de la educación superior privada en México; me refiero a la creación de organismos interinstitucionales como la ANUIES, cuya génesis es explicada del siguiente modo en el Informe Nacional Sobre la Educación Superior Privada en México publicado en el año 2003:

En los años cuarenta, en diversas ocasiones, se reunieron informalmente rectores y directores de instituciones de educación superior con el objeto de intercambiar información y examinar la problemática de sus casas de estudio. En 1944, dichas reuniones comenzaron a llamarse Asambleas Nacionales de Rectores. En 1948, durante la quinta reunión, decidieron crear un organismo nacional que asociara en forma permanente a las universidades e institutos de enseñanza media superior mexicana, lo que sentó las bases para que el 25 de marzo de 1950 se constituyera la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior de la República Mexicana, la que más tarde cambiaría su nombre por el de Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES”⁶⁹

⁶⁸ KENT, ALVÁREZ, La Educación Superior Privada en México, en ALBATCH, Philip, Et. Al., “Educación Superior Privada, Problemas Educativos de México”, Miguel Ángel Porrúa, 2002 México, pp. 130-133.

⁶⁹ Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, “Secretaría de Educación Pública”, Op. Cit., p 19.

Por otro lado, el año de 1981⁷⁰ consigna el nacimiento de la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior (FIMPES). Dicho ente fue creado con el objeto de ofrecer respuesta a las demandas de una sociedad que necesitaba y necesita aún, una educación de calidad, adaptada a las cambiantes necesidades, innovadora y arraigada en el espíritu de solidaridad social. La Asociación Civil en comento registró 29 instituciones educativas el año de su nacimiento, mientras que para el año 1995 sumaban 69 establecimientos entre sus filas, los cuales ascendieron a 89 para el año 2005. En la actualidad la Federación representa un importante tamiz cualitativo en la abigarrada diversidad de instituciones particulares de educación superior en nuestro país, que cuenta ya con la participación de numerosas instituciones en calidad de afiliados.

1.4 Desarrollo normativo de la educación superior privada.

Según lo expuesto hasta el momento, la Escuela Libre de Derecho y su similar de Homeopatía de México fueron establecidas desde 1912, sin embargo es hasta 1930 cuando se estructuró su régimen jurídico mediante la expedición respectiva de los decretos presidenciales de fechas 17 y 29 de enero. En efecto con base en los artículos 3º y 4º de la Ley Reglamentaria de las Escuelas Libres de 1929, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Emilio Portes Gil emitió los decretos por virtud de los cuales, los estudios realizados en las dos instituciones mencionadas obtuvieron el reconocimiento de validez oficial de estudios, el cual se hizo retroactivo hasta el momento de su respectiva fundación. No es otro el andamiaje jurídico que sirvió de cimiento para la emisión del decreto presidencial que incorporó al mismo régimen a la Escuela Libre de Obstetricia y Enfermería en 1931.

Para el 17 de marzo de 1932, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, cuyo artículo 14 derogó al Decreto de 1929, mientras que su primer ordinal transitorio dispuso el plazo de seis meses para que las escuelas libres nacidas durante la vigencia del decreto extinto, satisficieran plenamente los requisitos que el

⁷⁰ MEDINA DE LA CERDA, Rafael, Et. Al., "Tópicos en Educación Superior", Una Mirada desde la FIMPES, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009, p 35.

nuevo exigía. En términos generales el Reglamento de 1932 estableció la obligación para los particulares de contar con instalaciones satisfactorias e higiénicas para el desarrollo de la enseñanza, personal docente debidamente capacitado y planes de estudio y métodos de enseñanza adecuados para adquirir grados y títulos profesionales.

A propósito de los planes de estudio, si bien, en principio las escuelas universitarias eran libres para organizar su planes, programas y métodos de aprendizaje, el nuevo reglamento estableció que tratándose del bachillerato o de los ciclos profesionales iguales a los de la Universidad Nacional, esta libertad se reducía en tres aspectos con base en lo dispuesto por la propia universidad; a) estudios previos al ingreso; b) mínimo de materias profesionales; y c) duración de los cursos y número de horas de clase. Para los casos diversos a éstos el artículo 6 del ordenamiento en glosa, encomendó a la Secretaría de Educación Pública fijar “el minimum (sic) de materias indispensable para obtener el grado o título que trate de otorgarse y el tiempo mínimo en que deban desarrollarse los programas.” El reglamento negaba categóricamente sus beneficios a las instituciones fundadas o dirigidas por el clero; empero de mayor relieve fueron las disposiciones contenidas en los artículos 8 a través del cual las escuelas con reconocimiento adquirieron personalidad jurídica propia y 9 que exigió decreto expreso del Presidente para el otorgamiento del reconocimiento a las escuelas universitarias.

Por su parte el artículo 10 determinó que tratándose de la enseñanza de bachillerato y de los ciclos profesionales iguales a los de la Universidad Nacional, la Secretaría de Educación Pública debía tomar en consideración la opinión de la propia Universidad; el artículo 12 además invistió a la Secretaría mencionada con las siguientes facultades: a) inspección para efectos del cumplimiento del Reglamento; b) intervención en pruebas de aprovechamiento; c) autorización de los libros de inscripciones y de registro de títulos y de actas de exámenes. Finalmente el Reglamento de 1932 exigió tres condiciones para la declaración de insubsistencia del reconocimiento; la primera condición es implícita y requiere que la existencia previa del reconocimiento a través de un decreto presidencial; las otras dos son explícitas y ordenaban que la Secretaría de Educación se cerciorase de que la institución educativa

no estaba acatando las disposiciones del Reglamento y que la declaración de insubsistencia tuviera lugar con base en un decreto presidencial.

Y es precisamente con fundamento en los artículos 3 y 8 del Reglamento en cita que el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Lázaro Cárdenas, expidió los decretos presenciales que reconocieron con la misma validez que los realizados en escuelas oficiales a los estudios efectuados en las siguientes instituciones educativas; Escuela de Ingeniería Municipal (1936), Instituto de Ciencias Sociales Económicas y Administrativas (1937) y Escuela Bancaria y Comercial (1939).

Por aquél entonces, la Universidad Nacional Autónoma de México, que ostentaba una reciente y costosa autonomía incorporó la enseñanza impartida por la Universidad Autónoma de Guadalajara gracias a lo cual sus egresados contaron en todo momento con estudios jurídicamente avalados. A mayor abundamiento,⁷¹ el artículo 3º del Estatuto de la Universidad Nacional de 1934, depositaba en el Consejo la tarea de reglamentar los extremos necesarios para que la Universidad reconociera los estudios realizados en otras instituciones de cultura, lo cual venía robustecido por el artículo 1º del Reglamento para la Incorporación de las Enseñanzas aprobado en sesión del Consejo el 4 de marzo de 1935, donde se consideraba incorporada, la enseñanza impartida por la Universidad dentro o fuera de ella, mientras que el numeral 3º del mismo reglamento afirmaba que podía “ser materia de incorporación la enseñanza que impartan planteles educativos, oficiales y particulares, del Distrito Federal, territorios y estados de la República.” Es muy significativo que la primera Universidad auspiciada por la iniciativa privada en México tuviera sustento legal en la Universidad Nacional, ante una actitud hostil del gobierno para ambas instituciones; es de resaltar igualmente la figura jurídica de la incorporación, la cual, con apoyo en la autonomía universitaria, ha tenido un importante protagonismo en el desarrollo normativo de la educación superior privada en nuestro país.

El sábado 3 de febrero de 1940 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de Educación Reglamentaria de los artículos 3º, 27 fracción III, 31 fracción I, 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII Constitucionales;

⁷¹ Historia de la Universidad Autónoma de Guadalajara, <http://www.uag.mx/201/nace.htm>

ordenamiento que aglutinó a toda la educación con validez oficial, impartida por el Estado o por la iniciativa privada, bajo el régimen de servicio público. Además, la nueva Ley excluyó de su observancia a la Universidad Nacional Autónoma de México y a los institutos particulares de tipo universitario que contaran con “carta de autorización” expedida por la Secretaría de Educación Pública y recogió una atribución que el Estado Mexicano tenía ya por virtud del artículo 3º Constitucional al tenor de la reforma introducida en diciembre de 1934; es decir, la atribución de otorgar validez a los estudios realizados en planteles particulares.

Por lo que hace a la educación impartida por los particulares la Ley de 1940, encomendó la revalidación de estudios realizados en instituciones privadas a la Secretaría de Educación Pública en el caso del Distrito y Territorios Federales y a diversas Comisiones que habrían de funcionar en las entidades federativas y que estarían integradas por un representante de la federación, uno más designado por el Gobierno de cada estado y un tercero que representara a las instituciones educativas de servicio descentralizado, para el caso de que alguna estuviera ubicada en algún estado de la república. Así, una vez establecidas las competencias para el trámite de revalidación de estudios, la Ley en mención impuso además las siguientes condiciones:

Artículo 32.- Tanto la Secretaría de Educación Pública como las comisiones antes citadas, tendrán facultad para reconocer como válidos los estudios hechos en planteles privados, siempre que sean similares a los que se impartan en los establecimientos oficiales y con sujeción estricta a las siguientes normas:

a) El plan de estudio del plantel donde se cursaron los que se pretendan revalidar debe contener el mínimo de materias y prácticas que se exijan en los establecimientos similares del Estado.

b) Cada una de las materias y prácticas, en sus programas detallados, debe corresponder en su extensión, temarios y horas de enseñanza, al mínimo exigido en los planteles del Estado;

c) Las demás que señala el Reglamento especial que para el efecto expedirá el Ejecutivo Federal con el propósito de evitar que sea burlada la orientación que el Estado esté obligado a dar en los establecimientos de enseñanza que de él dependen.

Además se estableció la prerrogativa del Estado para retirar a través de la Secretaría o de la Comisiones descritas en párrafos anteriores, las revalidaciones de estudios que se hubieren otorgado con antelación, cuando se comprobase que la impartición de dichos estudios se hubiere desarrollado en contravención de alguna disposición normativa. La Ley de 1940 estatuyó además diversas normas para la revalidación de los estudios que se realizaran en el extranjero, sin importar el hecho de que éstos se hubiesen realizado en planteles oficiales o privados.

También de 1940 data el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por las Escuelas Libres Universitarias, publicado en el Diario Oficial el 26 de junio; este ordenamiento dejó incólume la mayor parte del articulado que sostuvo a su similar de 1932 (al cual derogó), aunque introdujo determinaciones trascendentales en cuanto a la libertad en el diseño y en la elaboración de los planes y programas de estudio que los particulares propusieran. De hecho llama la atención desde el primer momento la exclusión completa de la Universidad Nacional en el nuevo texto normativo. En efecto, el artículo 6 del Reglamento de 1940 estableció la obligación de los particulares de señalar en la elaboración de sus planes de estudio tan solo el antecedente académico, el mínimo de materias profesionales y la duración de horas de clase para el desarrollo de cada asignatura. Dicho artículo además depositó completamente en manos de la Secretaría de Educación Pública la autorización de los planes de estudio que las escuelas universitarias sometieran previamente a su consideración, sin hacer referencia alguna a los estudios similares a los que impartía la Universidad Nacional.

Sin embargo la situación jurídica cimentada en el año de 1940 en torno al reconocimiento de validez oficial de estudios no habría de permanecer indemne por mucho tiempo. El 23 de enero de 1942 fue publicada en el instrumento de comunicación oficial la Ley Orgánica de Educación Pública, Reglamentaria de los artículos 3º, 31 fracción I; 73 fracciones X y XXV y 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual derogó a su similar de 1940, aunque no lo hizo con el Reglamento de Revalidación promulgado el mismo año. La nueva Ley eximió de su observancia a las universidades, escuelas o institutos de tipo universitario que para entonces ya hubieran obtenido u obtuvieran en lo sucesivo el reconocimiento

o autorización de la Secretaría de Educación Pública; consideró de interés público la educación impartida por los particulares e incorporó a las escuelas e institutos particulares con reconocimiento de validez oficial al Sistema Educativo Nacional.

El capítulo V de la Ley Orgánica de Educación Pública se consagró a la validez oficial y a la revalidación de estudios. Al tenor de este ordenamiento el reconocimiento otorgado por el Estado dotó de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares de educación media superior y superior que no estuviese destinada a obreros o campesinos. Además el reconocimiento era otorgado a petición del interesado que satisficiera los siguientes requisitos: a) estudios iguales o similares a los que se impartían en planteles del Estado; b) plan de estudio compuesto de un número de materias y prácticas exigido por los planteles estatales o similares; c) la extensión, temario y número de horas de cátedra de tales materias y prácticas debía corresponder al mínimo exigido en los planteles públicos o similares; d) en los casos en que era imposible la igualdad o similitud de los estudios la ley dispuso la creación de un sistema de equivalencias.

Cabe destacar que por vez primera en la historia de la legislación educativa mexicana la Ley de 1942 introdujo una definición clara y precisa de lo que debía entenderse por revalidación de estudios, diferenciando nítidamente esta figura del reconocimiento: la revalidación de Estudios tuvo por objeto que el Estado otorgara validez oficial a los estudios realizados en planteles que no formaran parte del Sistema Educativo Nacional, *para cada individuo o caso concreto*.

Llegado el caso el retiro del reconocimiento de validez oficial a un plantel educativo no tenía efectos retroactivos y aunque el Estado se reservó en todo momento la prerrogativa del retiro a discreción, lo cierto es que la ley preveía como causales, que el prestador del servicio educativo incumpliera alguno de los requisitos que fueron descritos en líneas anteriores; además la revocación del reconocimiento debía estar precedida por una investigación tendiente a determinar si los particulares habían infringido alguna de las disposiciones aplicables, escuchando en todo momento las manifestaciones de los propios particulares y valorando las pruebas que ofrecieren, dentro de los treinta días posteriores al emplazamiento legal correspondiente.

Los planteles interesados podían interponer su solicitud de reconocimiento ante las autoridades municipales, estatales o federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, sin embargo correspondía al titular de la Secretaría de Educación Pública la resolución definitiva en los casos de denegación tanto del reconocimiento como de la revalidación de estudios que fueran solicitados. En efecto, dentro de los treinta días hábiles posteriores a la negativa de reconocimiento o revalidación, dimanada de las autoridades municipales, locales o de algún inferior jerárquico del Secretario de Educación, los particulares afectados podían manifestar su inconformidad. El Secretario, previo informe de la autoridad, con audiencia del interesado y con las pruebas que éste hubiese aportado a su causa, debía dictar resolución dentro de los treinta días siguientes a la interposición, confirmando o revocando el acuerdo denegatorio.

Es evidente que el andamiaje jurídico en torno a la figura del reconocimiento de validez oficial de estudios, fue robusteciéndose gradualmente con el devenir de las legislaciones. Aunque en principio, las instituciones privadas de educación superior según el régimen jurídico imperante desde el año 1942 hasta la entrada en vigor de la Ley Federal de Educación en 1973, tenían la potestad de establecerse libremente, en el caso de aspirar al reconocimiento de validez oficial para sus enseñanzas, contaban con dos alternativas. La Secretaría de Educación Pública podía:

Conceder reconocimiento oficial de estudios a planteles situados en cualquier parte del territorio nacional, para lo cual se requiere una autorización del secretario del ramo. La Secretaría, de acuerdo con el tipo de estudios que ofrece la institución particular, encomienda su inspección y vigilancia a alguna de las direcciones generales que tienen este encargo, tales como la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas, la Dirección General de Enseñanza Superior y en ocasiones al Instituto Politécnico Nacional. Aquí se trata del ejercicio de la facultad que otorga la Secretaría de Educación Pública la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (artículo 13, V) según la cual a aquélla corresponde “prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de escuelas particulares al Sistema Educativo Nacional”⁷²

⁷² GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., “Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior”, Op. Cit., p 53.

Un segundo mecanismo para la obtención del reconocimiento de validez oficial se encontraba contenido precisamente en el mencionado Reglamento de Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por las Escuelas Libres Universitarias de 1940 cuya validez había sobrevivido a la promulgación de la Ley Orgánica de Educación Pública. Los planteles particulares de educación superior que obtuvieran su reconocimiento a través del primero de los procedimientos mencionados, eran acreedores a un acuerdo expedido por la Secretaría de Educación Pública; a su vez, los particulares beneficiados con el reconocimiento se encontraban obligados a seguir en su parte neurálgica la estructura de los estudios impartidos por el Estado en los planteles públicos y someterse a la constante vigilancia de la Secretaría mencionada.⁷³ De acuerdo a lo expresado en párrafos pretéritos, esta alternativa precisaba de un acto administrativo de mayor envergadura, es decir del acuerdo expreso del presidente de la república; en cambio, los particulares amparados por el régimen de escuelas libres, contaron con mayor albedrío en la instrumentación de sus planes, programas y métodos de enseñanza, amén de la prerrogativa de expedir sus propios títulos.

El primero de los mecanismos descritos fue utilizado por el Centro Universitario del Norte, con sede en el municipio de Piedras Negras, estado de Coahuila; institución que obtuvo el primer acuerdo de reconocimiento sin acudir al régimen de escuelas libres el 21 de febrero de 1942. Para el 16 de junio de 1949 la Escuela de Enfermería “Ramón Macías” obtuvo el reconocimiento de validez oficial para los estudios de enfermería que impartía en la delegación Benito Juárez de la Ciudad de México; mientras que el 5 de enero de 1952, la Universidad Motolína del Pedregal ubicada en la misma Ciudad, se hizo acreedora al reconocimiento de validez para los estudios de Diseño y Decoración de Interiores. Dos instituciones más obtuvieron el reconocimiento de validez durante la década de los cincuenta: el Instituto Pedagógico Anglo-Español (5 de marzo de 1956) y la Escuela de Técnicos en Radiología (13 de septiembre de 1957).

Por lo que hace al régimen jurídico de las “escuelas libres”, el 24 de julio de 1952, el entonces presidente de la República Miguel Alemán Valdés, con fundamento en el artículo 8º del Reglamento de Revalidación de Grados de 1940, emitió el decreto por

⁷³ Cfr. GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., “Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior”, Op. Cit., pp. 54-55.

virtud del cual el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey obtuvo el reconocimiento de validez oficial para “los estudios y carreras que imparta en la fecha de publicación de este decreto y los demás que en lo futuro estime pertinentes, sujetando sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza a los términos del artículo anterior”.⁷⁴ Otro decreto presidencial relacionado con las escuelas libres, vio la luz el 7 de noviembre de 1962; esta vez emanado del presidente Adolfo López Mateos y con un fundamento legal algo distinto al decreto que dio vida jurídica al Tecnológico de Monterrey:

Adolfo López Mateos, presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

*Que en uso de la facultad conferida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución al Presidente de la República, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º fracción IV 26, segundo párrafo, 46, 91 y 92 de la Ley Orgánica de Educación Pública, aplicados en concordancia con lo establecido en el Reglamento de Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por las Escuelas Libres Universitarias, de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta; y*⁷⁵

Un año después de la emisión de este decreto, el Instituto Tecnológico Autónomo de México obtuvo uno similar que lo incorporó al régimen de escuelas libres. Cabe destacar que en el mismo año el Centro de Estudios Superiores del Norte acumuló su segundo reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública y en 1964 consiguió un tercer acuerdo. Durante el mismo año, la Universidad Tecnológica de México consiguió el reconocimiento de validez oficial a través del mecanismo paralelo al régimen de escuelas libres. En el mismo tenor, durante 1967 fueron expedidos acuerdos de reconocimiento para dos instituciones educativas: la Escuela de Enfermería “Stella Maris” y la Universidad de Negocios Issec; mientras que en 1968 el Instituto Tecnológico y de Estudios Potosinos al igual que la Escuela de Enfermería Doctor Miguel Servet entraron al régimen de instituciones con reconocimiento de validez oficial de la Secretaría de Educación Pública. En 1969 la Universidad del Valle de México engrosó la lista de particulares con reconocimiento, por esta vía.

⁷⁴ Artículo 4 del Decreto que Dispone la validez oficial a los estudios hechos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1952.

⁷⁵ Decreto Por el que se reconoce como escuela del tipo universitario a El Colegio de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1962.

Ahora bien, el año de 1946 fue testigo de la segunda enmienda al artículo tercero constitucional, por virtud de la cual la educación en nuestro país dejó de ser socialista para volverse preponderantemente “nacionalista.”⁷⁶ Bajo el vigor del nuevo ordinal constitucional, en 1973 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Educación, el primer ordenamiento legal reglamentario del artículo 3º de la Constitución Política que abundó no solo en la teleología de la enseñanza en México sino principalmente en torno al concepto de educación, o por lo menos, en aquello que el Estado Mexicano entendía con dicho vocablo: “La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.”⁷⁷

Los aspectos más relevantes de la Ley Federal de Educación, son los siguientes: La función educativa a cargo de las Universidades y los establecimientos de educación superior que contaran con el carácter de organismos públicos descentralizados, hubo de efectuarse con arreglo a los ordenamientos legales que les dieron vida. Además se estableció el principio de libertad de enseñanza para la educación diferente a la primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo, destinada a obreros y campesinos, aunque el reconocimiento de validez oficial de estudios únicamente sería otorgado a las instituciones que:

Artículo 35.- La autorización a particulares para impartir educación primaria, secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, así como el reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los anteriores, podrán, ser otorgados por la Secretaría de Educación Pública o el Gobierno del Estado correspondiente, cuando los solicitantes satisfagan los siguientes requisitos:

- I.- Ajustar sus actividades y enseñanza a lo dispuesto por el artículo 5 de esta Ley;*
- II.- Sujetarse a los planes y programas que señale la Secretaría de Educación Pública;*

⁷⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., pp. 442.

⁷⁷ Artículo 2º, Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973.

- III.- Impartir educación con personal que acredite preparación profesional;*
- IV.- Contar con edificio adecuado, laboratorios, talleres, bibliotecas, campos deportivos y demás instalaciones necesarias, que satisfagan las condiciones higiénicas y pedagógicas que el Estado determine;*
- V.- Facilitar la vigilancia que el Estado ejerce en materia educativa;*
- VI.- Proporcionar becas en los términos de las disposiciones relativas; y*
- VII.- Sujetarse a las condiciones que se establezcan en los acuerdos y demás disposiciones que dicten las autoridades educativas.*

Cabe precisar que el numeral 5 de la Ley Federal de Educación contenía una serie de disposiciones tendientes a robustecer y reglamentar la teleología del artículo 3º Constitucional tras la reforma de 1946. También es necesario mencionar que dicha enmienda a la Ley Suprema, dejó incólumes las prerrogativas del Estado consistentes en negar el reconocimiento y en retirar el que previamente hubiere otorgado, sin que contra ninguna de ambas determinaciones procediera recurso o juicio alguno, a pesar de que la Ley Federal de Educación amilanó la intensidad de dicha prerrogativa al exigir como requisito que las instituciones que infringieran alguna de las fracciones del artículo 35. De verificarse una transgresión a éste artículo la Ley Federal preveía la incoación de un procedimiento administrativo.

En efecto, la autoridad educativa se encontraba vinculada a citar a los particulares en semejante situación, haciendo de su conocimiento la infracción que se le atribuyera y señalando hora y fecha para la audiencia respectiva, la cual invariablemente tendría lugar entre los 15 y los 30 días hábiles posteriores a la “citación.” El siguiente momento procedimental consistía precisamente el desahogo de la audiencia, durante la cual el particular podía ofrecer pruebas y alegar en su favor lo que a su derecho conviniera. Finalmente el procedimiento administrativo concluía con la emisión de la resolución correspondiente cuyos sentidos podían ser: a) declaración de inexistencia de la infracción; b) otorgamiento de un plazo prudente para el cumplimiento de la obligación relativa, aunque cabe añadir que dicho otorgamiento no excluía la posibilidad de la imposición de una multa; c) multa hasta por quinientos días del salario mínimo vigente en la zona económica donde se hubieren cometido las infracciones; aunque el monto de la multa podía duplicarse en el caso de reincidencia del transgresor.

En todo caso la autoridad educativa se hallaba constreñida a tomar en consideración para la determinación de la multa las circunstancias en que hubiese acaecido el incumplimiento; la gravedad del mismo; los daños que hubieran podido producirse o realmente se produjeran en el alumno; la condición socioeconómica del infractor y en su caso la condición de reincidente. Para el supuesto de que la revocación del reconocimiento se verificase durante el desarrollo de un ciclo lectivo, la institución educativa podía continuar con la prestación del servicio educativo hasta que el mismo concluyera.

Finalmente la Ley Federal de Educación introdujo un importante elemento en la vigilancia de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios al exigir de éstas que su documentación y publicidad mencionaran la fecha, el número y la autoridad emisora del acuerdo por virtud del cual se otorgó el reconocimiento. Con el objeto de no tornar nugatorias estas disposiciones en perjuicio de los usuarios de servicios educativos, la Ley determinó que los particulares que impartieran educación sin reconocimiento, debían hacerlo constar en su documentación y en su publicidad, además de inscribirse en el listado de planteles no incorporados de la Secretaría de Educación Pública, dependencia gubernamental que además debía autorizar las publicaciones antes de su difusión. Por lo que hace a la revalidación de estudios, la Ley Federal de Educación mantuvo la definición que otrora introdujera su antecesora de 1942, reservando dicho término a la validación oficial de los estudios que se realizaran en planteles ajenos al Sistema Educativo Nacional; pero a diferencia de la Ley Orgánica de Educación Pública, el ordenamiento surgido en 1973 separó tajantemente las figuras del reconocimiento y de la revalidación de estudios, implementando procedimientos diversos en relación con cada uno de ellos.

Durante los primeros años de la entrada en vigor de la Ley Federal de Educación fueron emitidos diversos reconocimientos de validez oficial de estudios a favor de instituciones privadas de educación superior; en efecto, en 1974 obtuvieron el reconocimiento la Universidad Iberoamericana Ciudad de México y el Centro de Enseñanza Técnica y Superior (Mexicali); en 1975 hicieron lo propio, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, la Escuela Superior de Rehabilitación y el Instituto Superior de Arquitectura. Finalmente, es menester mencionar que durante

1976 los estudios realizados en Escuela de Periodismo “Carlos Septiém García” también fueron acreedores al reconocimiento de validez oficial.

Como es evidente, la Ley Federal de Educación dejó incólumes los accesos al reconocimiento de validez oficial con los que contaban las instituciones privadas de educación superior antes de su promulgación; sin embargo fue durante la vigencia de dicha Ley que apareció en el escenario normativo una figura inédita para entonces y que aún en la actualidad ha sido muy poco intentada. Me refiero, por supuesto de la emisión del reconocimiento de validez oficial de estudios, por Acuerdo directo del titular de la Secretaría de Educación Pública. Esta nueva forma de otorgar el reconocimiento de validez, confirió a sus titulares una independencia muy similar a la que gozaban las escuelas libres; independencia que se distingue en la elaboración de los planes, programas y métodos de enseñanza, el establecimiento de nuevos planteles y la expedición de títulos profesionales y grados académico. Además los Acuerdos Secretariales fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Como se dijo en líneas pretéritas ésta no ha sido la alternativa más socorrida para la emisión del reconocimiento de validez oficial de estudios. De hecho la historia de la Secretaría de Educación Pública únicamente registra la emisión de cuatro documentos legales de esta índole, a favor de las siguientes instituciones: el Instituto Técnico y de Estudios Superiores de Occidente (Acuerdo 15018 del 12 de noviembre de 1976), la Universidad del Valle de México (Acuerdo 131 de fecha 8 de febrero de 1988), la Universidad Tecnológica de México (Acuerdo 142 que data del 7 de octubre de 1988) y la Universidad Autónoma de Guadalajara (Acuerdo 158 de fecha 17 de julio de 1991). Cabe destacar que los tres últimos Acuerdos mencionados fueron expedidos en el marco de de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, así como de la Ley para la Coordinación Superior cuya publicación en el Diario Oficial se verificó el 29 de diciembre de 1978. A propósito también de los últimos tres Acuerdos mencionados, es importante destacar que fueron expedidos a favor de instituciones que ya contaban previamente con reconocimiento de validez oficial, los cuales habían sido obtenidos por la vía paralela al régimen de escuelas libres.

1.5 El reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior en la actualidad

En el apartado anterior, al tratar del desarrollo normativo de la educación superior privada en nuestro país, expuse la aparición de diversas alternativas para el particular interesado en obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal: la incorporación; el decreto presidencial que exigía el régimen de escuelas libres; el acuerdo emitido por la Secretaría de Educación Pública; y el Acuerdo Secretarial publicado en el Diario Oficial de la Federación. Empero, a partir del año 2000 el número de estas figuras se vio enriquecido con el programa de simplificación administrativa, el cual fue implementado por el Acuerdo Secretarial número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del año 2000.

El Acuerdo 279 será objeto de un prolijo estudio en el segundo capítulo del presente trabajo, aunque de momento resulta indispensable exponer el régimen que nació por su virtud, toda vez que el programa de simplificación, completa el marco jurídico que actualmente sustenta la validez oficial de estudios en el Estado Mexicano. En este orden de ideas, la década que comienza alberga un tropel francamente abigarrado de instituciones particulares de educación que han obtenido reconocimiento de validez oficial para sus estudios, de fuentes muy distintas. Esta diversidad se exacerba tomando en consideración la abrogación de algunos ordenamientos, el nacimiento y la modificación de otros, además del cambio de régimen de muchas instituciones educativas; a mayor abundamiento, en la actualidad las instituciones mencionadas coexisten, compiten y se distribuyen la demanda social de educación superior no impartida por el Estado, al tenor de las siguientes figuras normativas:

A) Incorporación: La Universidad Nacional Autónoma de México define los estudios incorporados, como aquellas enseñanzas “que se cursan fuera de ella pero que estén asimilados a los que en la misma se imparten y queden bajo la supervisión

académica de ella.”⁷⁸ Es menester que las instituciones particulares interesadas en incorporar sus estudios a la máxima casa de estudios satisfagan los siguientes extremos: a) Comprender ciclos completos y no materias aisladas; b) instalaciones apropiadas; c) elementos académicos aprobados por la Universidad, entre los cuales destacan los planes y programas de estudio y la planta docente, misma que no podrá sufrir modificaciones sin la anuencia de dicha Institución; d) cubrir las cuotas previstas por la UNAM para los trámites de incorporación; e) someterse a la inspección y vigilancia de la propia Universidad.

Las instituciones incorporadas deben remitir a la Dirección General de Revalidación e Incorporación de Estudios un listado de los alumnos inscritos en las actividades de aprendizaje amparadas por la incorporación; dichas instituciones se encuentran además vinculadas a eximir al cinco por ciento de su matrícula total del pago de los conceptos de inscripción y colegiatura; los alumnos beneficiados son seleccionados por la UNAM. La Universidad además se reserva las siguientes prerrogativas: el derecho de cancelar la incorporación sin necesidad de expresar los motivos; vigilancia del cumplimiento a las disposiciones universitarias por medio de inspectores; intervención de los inspectores en la aplicación de evaluaciones y exámenes; presencia de un representante de la Dirección General arriba mencionada, en los exámenes profesionales o de grado, los cuales además deberán efectuarse acatando los requisitos dispuestos por la propia Universidad.

B) El régimen de Escuelas Libres nacidas por virtud de un Decreto presidencial: En cuestión de independencia administrativa, esta figura se erige como la verdadera antítesis de la incorporación. En efecto, los Decretos expedidos a favor de las Escuelas Libres por el titular del ejecutivo federal, otorgaron un enorme espacio para el libre albedrío de sus beneficiarios en cuanto a cuestiones administrativas y la elaboración de planes y programas de estudio así como de los métodos de enseñanza se refiere; cabe destacar además, la prerrogativa de expedir sus propios certificados, títulos y grados. Por ejemplo, los tres primeros artículos del decreto que otorga el reconocimiento de

⁷⁸ Artículo 4º del Reglamento General de Incorporación y Revalidación de Estudios aprobado en la sesión del Consejo Universitario del 20 de diciembre de 1966.

validez oficial a los estudios realizados en el Instituto Tecnológico de Monterrey disponen:

Artículo 1º De conformidad con lo dispuesto por el artículo 8º del Reglamento para la revalidación de grados y títulos otorgados por las escuelas libres universitarias, se concede al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el reconocimiento al que el mencionado Reglamento se refiere.

Artículo 2º La Secretaría de Educación Pública reconocerá la validez oficial a los estudios hechos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y registrará los títulos que expida, una vez satisfechos los requisitos señalados por la ley reglamentaria de los artículos 4º y 5º constitucionales y su reglamento.

Artículo 3º El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey como institución particular con personalidad jurídica propia y reconocida por la Secretaría de Educación Pública, tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes y elaborará libremente sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, pero no podrá ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública en los términos del artículo 5º del Reglamento para la revalidación de grados y títulos otorgados por escuelas libres universitarias⁷⁹

Las relaciones de subordinación de las Escuelas Libres con respecto al ejecutivo federal a través de la Secretaría de Educación Pública, dependen, evidentemente, de lo dispuesto por cada uno de los decretos respectivos; pero en general, dichas relaciones consisten en la autorización a que se refiere el artículo 3º del decreto reproducido, en la sumisión de las escuelas libres a la inspección y vigilancia de la Secretaría y en la obligación de las instituciones particulares de remitir anualmente a la dependencia del ejecutivo federal un informe de labores, con expresión de los cambios realizados en su organización y régimen interior. En este orden de ideas, se aprecia con nitidez la enorme diferencia administrativa que media entre las instituciones incorporadas a la Universidad Nacional Autónoma de México y aquellas que se encuentran al amparo del régimen de escuelas libres.

⁷⁹ Decreto que dispone se reconozca la validez oficial a los estudios hechos en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey de fecha 24 de julio de 1952, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre del mismo año.

De lo expuesto puede deducirse que este segundo mecanismo da mayor autonomía académica no obstante que los establecimientos queden siempre bajo la inspección de la Secretaría de Educación Pública, y que corresponde a centros educativos de mayor interés y solvencia académicos, a los que por su seriedad y confiabilidad quiere el Estado dar un estatuto especial. El examen de los establecimientos que hasta hoy han obtenido del presidente de la República acuerdo para funcionar como escuelas libres revela que, con una y otra excepción se trata de organismos competentes cuyas características son justamente las señaladas.⁸⁰

C) Instituciones particulares de educación superior que cuentan con Acuerdo Secretarial. La cita bibliográfica que obra en el párrafo inmediato anterior, fue escrita en el año de 1969, de manera que no comprende a los particulares que obtuvieron el reconocimiento de validez oficial para sus enseñanzas, a través de un Acuerdo expedido directamente del titular de la Secretaría de Educación Pública y publicado en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, las mismas consideraciones que los estudiosos de 1969, vertieron alrededor del reconocimiento obtenido por conducto del decreto presidencial, pueden aplicarse al otorgado por virtud de Acuerdos Secretariales. En efecto, un acercamiento aunque sea somero, a la historia de los particulares que se encuentran dentro del supuesto que se expone, evidencia a las cuatro instituciones involucradas como establecimientos educativos de probada seriedad.

Verbigracia, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, al tenor de lo argumentado en párrafos pretéritos, nació como una institución educativa independiente, sin validez oficial para sus estudios, que posteriormente fue incorporada a la Universidad Nacional (1968) y que obtuvo reconocimientos de validez por parte de la Secretaría hasta el año de 1975. Pues bien, en la urdimbre de esas vicisitudes el Instituto demostró contar con las instalaciones necesarias para la prestación de servicios superiores de educación; con personal académico capacitado y con planes de estudio bien diseñados; y es precisamente en atención a la concurrencia de todos estos factores que Víctor Bravo Ahuja, entonces titular de la Secretaría de Educación

⁸⁰ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., "Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior", Op. Cit., p 55.

Pública, emitió en Acuerdo Secretarial número 15018 de fecha 12 de noviembre de 1976. Empero, no es necesario siquiera acudir a fuentes distintas de propio Acuerdo, o interpretar la intención de su emisor; los considerandos TERCERO y CUARTO del documento en análisis consignan:

TERCERO.- Que el INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE ha venido realizando a satisfacción sus actividades académicas y esta Secretaría ha comprobado que cuenta con personal idóneo para impartir estudios de tipo superior, así como con edificio, instalaciones y equipo adecuados y demás recursos necesarios para el debido cumplimiento de sus finalidades.

CUARTO.- Que en virtud de las razones expuestas es conveniente dar al mencionado plantel mayor libertad administrativa y técnica en el ejercicio de la función social educativa que tiene encomendada; por lo que he tenido a bien expedir el siguiente⁸¹

Ya el considerando CUARTO da una evidente señal del fin principal del Acuerdo; objeto que yace inmerso en las cláusulas que conforman el instrumento jurídico: otorgar al ITESO la misma libertad administrativa que aquella que gozaban las Escuelas Libres Universitarias, sin acudir a un mecanismo jurídico caído en desuso, el decreto presidencial. En tal virtud, las disposiciones medulares del Acuerdo son las siguientes:

2.- EL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE podrá elaborar libremente sus planes y programas de estudio, pero, para ponerlos en vigor, requerirá previa autorización de esta Secretaría.

6.- EL INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE podrá expedir certificados de estudios y otorgar títulos profesionales y grados académicos, que serán firmados por el Rector y el Director Escolar del mismo.

7.- Los estudios que, conforme al presente acuerdo imparta en cualquier parte de la República el INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE, tendrán plena validez oficial.

⁸¹ Acuerdo Secretarial Núm. 15018 de fecha 12 de noviembre de 1976 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1976.

8.- El INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE OCCIDENTE gozará de libertad en sus actividades administrativas y técnicas; pero, en todo caso, quedará sometido a la inspección y vigilancia de la Secretaría de Educación Pública.

Las otras tres instituciones que gozan de este régimen, también derivan su reconocimiento de circunstancias diversas y muy características; así por ejemplo la Universidad Autónoma de Guadalajara obtuvo la validez oficial a través de un Acuerdo Secretarial que vio la luz el 17 de julio de 1991, por instrucciones del presidente Carlos Salinas de Gortari⁸²; es decir, cuando la Universidad era ya una institución consolidada en el universo de la educación superior mexicana. A mayor abundamiento la parte neurálgica del Acuerdo número 158 de fecha 17 de julio de 1991, por el que se otorga reconocimiento a los estudios realizados en la Universidad Autónoma de Guadalajara dispone:

Artículo 2o.- Los estudios que imparta la Universidad Autónoma de Guadalajara tendrán validez en toda la República, estando facultada para expedir certificados diplomas títulos profesionales y grados académicos, los que requerirán de su autenticación por parte de la Secretaría de Educación Pública.

Artículo 3o.- La Universidad Autónoma de Guadalajara podrá elaborar sus planes y programas de estudios. Estos planes y programas, así como los planteles que en su caso establezca, requerirán de la previa aprobación y autorización de la Secretaría de Educación Pública.⁸³

No es otro el articulado que sostiene a los dos Acuerdos Secretariales restantes de este régimen; tanto la Universidad del Valle de México que obtuvo el Acuerdo Secretarial 131 el 8 de febrero de 1988 como la Universidad Tecnológica de México titular del Acuerdo 142 que data del 7 de octubre del mismo año, cierran el cuadro de instituciones particulares de educación superior que se encuentran al amparo de Acuerdos Secretariales. Cabe destacar que para las décadas de los setentas y ochentas muchas instituciones contaban ya con reconocimiento de validez oficial de estudios a través de la obtención de un acuerdo expedido por la Dirección General de

⁸² Historia de la Universidad Autónoma de Guadalajara, <http://www.uag.mx/201/nace.htm>

⁸³ Acuerdo Secretarial Núm. 158 de fecha 17 de julio de 1991 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1991.

Incorporación, Revalidación y Becas, en términos de los dispuesto por el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública vigente en aquel entonces, y en este hecho consiste precisamente una de las principales diferencias que median entre éstos y los Acuerdos Secretariales, los cuales, es necesario insistir, fueron expedidos por el Secretario de Educación Pública sin el desarrollo normal de un procedimiento administrativo para entonces bien delineado.

D) Programa de simplificación administrativa: en el orden de ideas que ha dirigido esta exposición, las instituciones comprendidas en el apartado próximo pasado, constituyen un régimen intermedio entre las Escuelas Libres Universitarias y los particulares inscritos en el programa que corresponde tratar ahora, el cual fue implementado por virtud del Acuerdo 279 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 del año 2000.

El título IV del Acuerdo 279, se compone de seis artículos consagrados al Programa de Simplificación Administrativa. Dicho título reviste a las unidades administrativas y organismos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública con la prerrogativa de establecer programas de simplificación administrativa en los términos del propio Acuerdo. Sin perjuicio de lo anterior los particulares que pretendan sujetarse a dichos programas deberán satisfacer los requisitos exigidos en el resto del Acuerdo 279 para: a) el personal docente de asignatura y de tiempo completo; b) instalaciones destinadas a la prestación del servicio educativo; c) planes y programas de estudio; d) un mínimo de diez años impartiendo educación superior con reconocimiento de validez oficial de estudios; e) no haber sido sancionados por incumplimiento a la normatividad aplicable, en los últimos tres años; y f) contar con la acreditación de una instancia sea pública o privada que haya convenido con la Secretaría de Educación Pública mecanismos de evaluación de calidad en el servicio educativo.

Cabe destacar los dos últimos requerimientos, toda vez que el procedimiento administrativo de sanción es uno de los temas principales del presente trabajo; por otro lado la acreditación de instancia pública o privada a que aludimos en el párrafo

inmediato anterior se inscribe en una polémica inacabada aún, en torno a la influencia que, en la fragua del Acuerdo 279, tuvieron dos de los principales entes de evaluación en el país en relación con las instituciones privadas: la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y principalmente la Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior (FIMPES). Ya habrá oportunidad de abundar en esta polémica al tratar la génesis y desarrollo del Acuerdo Secretarial número 279.

Una vez satisfechos los requisitos señalados, debe mediar solicitud del particular interesado en ingresar al programa de simplificación; ante dicha solicitud, la autoridad educativa debe dar respuesta dentro del término de sesenta días hábiles, a través de una resolución administrativa, la cual, de ser otorgada en sentido favorable al solicitante, permitirá que éste mencione en la publicidad que difunda, que obtuvo el registro por virtud de su excelencia académica. Para perder el registro en el programa de simplificación administrativa, el prestador del servicio educativo debe ser sancionado en más de una ocasión o bien cuando una sanción sea tal índole que amerite la pérdida de los beneficios del programa.

A propósito de dichos beneficios, el particular registrado en el programa de simplificación administrativa, puede solicitar reconocimiento de validez oficial para nuevos planes de estudio, exhibiendo sólo los siguientes documentos: a) solicitud con los datos requeridos en el anexo 1 del Acuerdo 279 y b) descripción de las instalaciones destinadas al desarrollo de las actividades de aprendizaje conforme lo exigen los anexos 4 y 5 del propio Acuerdo. La respuesta de la autoridad educativa competente tendrá lugar dentro de los veinte días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud, y en el caso de los planes de estudio relacionados con la áreas de la salud, dicho plazo será de diez días hábiles después de que la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud, emita el dictamen favorable.⁸⁴

⁸⁴ Artículo 47 del 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 del año 2000.

Por lo que ve al trámite de autenticación de certificados, títulos, diplomas y grados, el programa de simplificación administrativa otorga a las instituciones registradas la posibilidad de llevarlo a cabo exhibiendo únicamente la siguiente documentación: a) comprobante de pago de derechos; b) “certificado global que haga constar bajo protesta de decir verdad que en los archivos de la institución se cuenta con el acta de nacimiento y los antecedentes académicos del alumno interesado y, en su caso, con las resoluciones de equivalencia o revalidación respectivas”⁸⁵; c) relación de alumnos. La duración del trámite no podrá exceder de los diez días hábiles posteriores a la exhibición de los documentos, por cada uno de los cuales se dará un holograma al particular, mismo que deberá adherirse al documento en cuestión. Es evidente que los beneficios del programa de simplificación administrativa no pueden ser apreciados en sus justas dimensiones si no conocemos el desarrollo “normal” de los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior al nivel federal, tema principal del trabajo que se presenta. Y es precisamente mediante los acuerdos que otorgan el reconocimiento que se colman los extremos de la fisiónomía que en la actualidad detenta la relación entre el ejecutivo federal y las instituciones particulares de educación superior. El llamado por antonomasia, reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE), constituye la alternativa más normada, vigilada y estricta, en relación con el resto de los conductos por virtud de los cuales se otorga validez oficial a los estudios superiores realizados en la iniciativa privada; es decir la vía que, con excepción de la figura de la incorporación, cuenta con la menor libertad de gestión administrativa interna a favor de los particulares.

Una palabra más antes de abandonar este tópico. Hasta el momento se ha tratado el desarrollo histórico y normativo de la educación superior privada a nivel federal; pero cada una de las entidades federativas puede dar cuenta de una evolución muy similar, toda vez que el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios ha sido una facultad concurrente para la federación y los gobiernos locales desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en

⁸⁵ Fracción II del Artículo 48 del 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 del año 2000.

1917; en este orden de ideas, el número de figuras para obtener la validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares de educación superior se ve enriquecido por una serie de disposiciones locales también de muy variada índole; todo lo cual brinda al estudioso de la educación superior mexicana la perspectiva de un universo legislativo francamente abigarrado y más que rico, complejo.

Capítulo 2 Régimen Jurídico del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior

2.1.- Legislación Aplicable

La fisonomía normativa que actualmente detenta el reconocimiento de validez oficial de estudios en nuestro país, se encuentra enclavada en una problemática de mayor envergadura: la relación del Estado con la educación impartida por los particulares a través del principio de libertad de enseñanza. Evidentemente un análisis evolutivo de este principio requiere de un espacio cuyas dimensiones merecen un espacio mayor del que dispone la presente investigación; sin embargo es necesario estar en posesión de algunos datos esenciales de tal problemática, para comprender cabalmente la novedad y el papel de muchas disposiciones jurídicas que en la actualidad regulan la figura del reconocimiento. Es por ello que este apartado, está consagrado al estudio sumario de las vicisitudes que ha seguido el principio de libertad de enseñanza en las regulaciones Constitucionales mexicanas, donde se aprecia de manera nítida cuáles fueron los derroteros normativos por los que discurrió la educación impartida por los particulares.

A través de la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812, se crearon diversas facultades en materia educativa a favor de las cortes, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales, tres organismos de representación ciudadana. Dicho ordenamiento legal revistió a toda la educación de la monarquía con el carácter público y no reconoció el principio de libertad de enseñanza:

“Artículo 368. El plan general de enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la constitución política de la monarquía en todas las universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas.

Artículo 369. Habrá una dirección general de estudios compuesta de personas de conocida institución a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza pública.”

El primer Código Político vigente del Estado mexicano después de la consecución de su independencia, es decir la Constitución Federal de 1824, cifró la educación entre las facultades exclusivas del Congreso, a diferencia de su similar de Apatzingán que había colocado el tema de la enseñanza en el capítulo V, destinado a la igualdad, propiedad y libertad de los ciudadanos; en efecto al tenor de lo dispuesto por la fracción I del artículo 50 de la Constitución de 1824, el Congreso General contaba con facultades exclusivas para promover la ilustración, valiéndose del aseguramiento limitado de derechos exclusivos a los autores con relación a sus obras; la creación de colegios de marina, artillería e ingenieros, así como de establecimientos destinados a la enseñanza de ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas. Todo ello sin perjudicar en un ápice la libertad de las legislaturas de las entidades federativas, para expedir leyes en materia educativa en sus respectivos territorios, situación que se explica perfectamente, habida cuenta el relieve federalista que el constituyente encargado de la redacción de esa Constitución le imprimió desde su fragua.

Sin embargo fue hasta la Constitución Política de la República Mexicana, promulgada en 1857 que el principio de libertad de enseñanza fue elevado al rango constitucional en nuestro país. En efecto, durante la sesión del 11 de agosto de 1856 fue discutido el ordinal que si bien figuraba como número 18 en el proyecto del ordenamiento en mención, fue aprobado como el numeral tercero de la Constitución de 1857 y que a la letra rezaba: *La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.*

Cabe destacar que las discusiones en torno a la enseñanza en el interior del constituyente del 57 oscilaron entre la libertad irrestricta en la educación de los mexicanos con base en el perfeccionamiento humano, y la necesidad de la vigilancia y tutela que el Estado debía ejercer sobre la enseñanza con el objeto de conjurar cualquier dejo de fanatismo o charlatanería en su impartición. La solución de esta discrepancia fue la exigencia de títulos para ciertas actividades profesionales, la cual puede apreciarse en la última parte del artículo 3º de 1857 y en las palabras del diputado Mata, al apoyar el dictamen de dicho numeral: “A pesar de todas las leyes hay charlatanes que ejercen las funciones de abogado y hay curanderos sin ninguna clase

de estudios, la Comisión ha creído que no podría tomar más precauciones que la de exigir títulos para el ejercicio de ciertas profesiones.”⁸⁶

A decir de Ignacio Burgoa Orihuela, el artículo 3º de la Constitución de 1857, contenía una genuina garantía individual de libertad en la inteligencia que cualquier persona era depositaria de la potestad de impartir toda clase de conocimientos a través de la metodología que mejor le pareciera; en este orden de ideas, la amplitud de la libertad otorgada a los particulares aparejó el establecimiento de grandes y gloriosos centros culturales, con el nacimiento de verdaderos germinales de prejuicios y de inculturas en detrimento de la calidad educativa. En todo caso, lo que interesa resaltar es que “Los Constituyentes de 57 estimaban que la educación debería quedar en manos de los particulares; que cada padre de familia tenía el derecho de educar a sus hijos de la manera que más conveniente le pareciera; que el Estado debería garantizar este derecho, declarándolo en el ordenamiento fundamental; que imponer determinado sistema educacional significaba un ataque a la libertad genérica del hombre, la cual era sagrada.”⁸⁷

El siguiente texto normativo relevante para el tema de la libertad de enseñanza es la Constitución de 1917. Venustiano Carranza leyó un discurso y entregó el proyecto de constitución reformada el primer día de diciembre de 1916; la razón de un nuevo código político se cifraba según don Venustiano en la falta de aplicación de una constitución que si bien recogía importantes principios, éstos no se veían traducidos en la realidad.⁸⁸

El Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, comenzó el debate sobre el artículo 3º en la sesión del 13 de diciembre de aquel mismo año; sesión durante la cual fue rechazado el proyecto original propuesto por el propio Carranza, que literalmente señalaba: “Artículo 3º. Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos.” La Comisión de Reformas rechazó la propuesta y en su lugar sugirió

⁸⁶ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., p 39.

⁸⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Op. Cit., pp. 437.

⁸⁸ CARPIZO, Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p 62.

un proyecto que subrayaba enfáticamente el carácter laico de la educación e introducía el principio de obligatoriedad para la enseñanza primaria. Finalmente el texto que figuró en la primera redacción de la Constitución que fue promulgada el 5 de febrero de 1917, fue el siguiente:

“Artículo 3º La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministros de ningún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”

Para Germán Cisneros Farías, la ostensible tesitura del artículo aprobado, a favor del laicismo educativo responde a la necesidad de reforzar los linderos entre el gobierno civil y el gobierno eclesiástico: “Frente a una Iglesia poderosa, bien organizada, existía un Estado nacional en proceso de desarrollo; era menester, dadas las asimetrías existentes entre ambas instituciones, presentar una tesis para evitar la expansión social de la Iglesia corporativa.”⁸⁹ En todo caso, es evidente el enorme cambio que existe entre la libertad sin cortapisas que los autores de la Constitución de 1857 otorgaron a favor de los particulares en torno al tema de la educación y el principio de libertad de enseñanza que si bien es concedido en el primer enunciado del artículo 3º de 1917, deviene nugatorio por lo dispuesto en el resto del ordinal, por lo que hace a la instrucción primaria sea elemental o superior. Sin embargo, entre ambas Leyes Fundamentales es posible todavía hablar de una variación en términos de amplitud de la libertad, que al menos en principio, era concedida a favor de la sociedad civil. En cambio con la publicación en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934 de la primera enmienda constitucional al artículo 3º de la Constitución se proscribió totalmente la libertad en la enseñanza de los particulares.

⁸⁹ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., p 49.

El último mes de 1934 fue publicada en el Diario Oficial la reforma al numeral 3º de la Constitución Política, cuyo primer párrafo en adelante dispondría: “La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus actividades y enseñanzas en forma que permita crear en la juventud un concepto que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del Universo y de la vida social.” Ahora bien, la redacción del resto del artículo 3º de 1934 constituyó un copioso andamiaje de candados y restricciones a la libertad de enseñanza, pues supeditaba el desarrollo de las actividades y enseñanzas de los establecimientos particulares de educación primaria, secundaria y normal, a la satisfacción de disposiciones francamente hostiles a la participación privada. A propósito de estas disposiciones cabe destacar que la dirección de la educación primaria, secundaria y normal debía estar invariablemente a cargo de personas que en concepto gubernamental, colmaran los requisitos de preparación profesional, conveniente moralidad e ideología socialista; por su parte los ministros de culto, las corporaciones religiosas, las sociedades por acciones dedicadas preponderantemente a las actividades educativas y las asociaciones o sociedades vinculadas con algún credo religioso, estaban impedidas de impartir las especies educativas descritas

Ahora bien, todas y cada una de estas normas fueron aplicadas también sin importar el tipo o el grado, a la educación destinada a obreros o campesinos, de tal suerte que los particulares contaban con un margen muy estrecho para el ejercicio de la libertad de enseñanza, en comparación con los anteriores textos constitucionales. Pero en la realidad dicha libertad fue enteramente proscrita por la reforma introducida en 1934, ya que el penúltimo párrafo del artículo 3º socialista disponía la potestad discrecional del Estado para retirar en cualquier tiempo el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en establecimientos particulares de educación; así, el gobierno de aquellos años garantizaba su injerencia total en el manejo de la educación mexicana.

Una segunda reforma al artículo tercero de nuestra Carta Magna tuvo lugar en el año de 1946; a partir de entonces la educación mexicana dejó de ser

constitucionalmente socialista a ser preponderantemente nacionalista.⁹⁰ La enmienda constitucional de 1946 perfiló gran parte del texto normativo de nuestro actual artículo 3º; en efecto aquel ordenamiento dispuso que la educación impartida por el Estado quedara sujeta a perseguir el desarrollo de todas las facultades del ser humano, fomentando en él, el amor a la patria y la conciencia en la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. En relación con la educación impartida por la iniciativa privada el artículo tercero de 1946 estableció en principio que los particulares podían impartir enseñanzas de todos los tipos y grados, pero en el caso de la educación primaria, secundaria, normal y de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos, era menester contar con autorización previa y expresa del Estado. Contra la resolución negativa o de revocación de esta autorización no procedía juicio o recurso alguno.

Pero estas no eran las únicas cargas en contra de los particulares con autorización, pues en el desarrollo de sus enseñanzas los mismos se encontraban constitucionalmente vinculados a cumplir con la teleología impuesta por la segunda fracción del artículo tercero, a virtud de la cual, el criterio orientador de la educación debía basarse en los resultados del progreso científico, además de luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres los prejuicios y los fanatismos; amén de lo anterior dicho criterio debía ser democrático, nacional y contribuir a la mejor convivencia humana, a través del aprecio a la libertad de la persona, la familia y la convicción del interés general. Finalmente los particulares autorizados para impartir educación primaria, secundaria, normal y de cualquier tipo destinada a obreros o campesinos se encontraban vinculados a cumplir con los planes y programas dispuestos por el Estado.

Con relación a las demás especies educativas, entre las cuales se encontraba la educación superior, el artículo tercero de 1946 únicamente tutelaba la prerrogativa estatal de retirar el reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles particulares, en cualquier tiempo. Aunque el artículo así reformado contenía una regulación jurídica más atemperada del reconocimiento de validez oficial en parangón

⁹⁰ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Op. Cit., p. 442.

con su similar de 1934, lo cierto es que la presencia estatal en las enseñanzas de los particulares era todavía bastante manifiesta.

Esta situación jurídica pervivió casi 50 años, pues si bien en 1980 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una tercera enmienda constitucional al artículo tercero, en ella solo se adicionó la fracción VIII que elevaba la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México a rango constitucional y se cambiaba el numeral de la última fracción.

2.1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El 5 de marzo de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la quinta enmienda que sufriría el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde la promulgación de este Código Político en 1917. El ordinal reformado, a diferencia de sus versiones anteriores, estatuyó un verdadero derecho subjetivo público en torno al acceso a la educación que todo individuo tiene, por el sólo hecho de serlo. En efecto, como hubo oportunidad de apreciar en el apartado inmediato anterior de la presente investigación, las vicisitudes de nuestro artículo 3º Constitucional regularon un régimen educativo que oscilaba entre la libertad de enseñanza y el control estatal; en cambio, la reforma de 1993 dispuso de manera clara que:

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Es fácil advertir una genuina garantía individual incorporada en el actual artículo 3º de nuestra Ley Suprema; a mayor abundamiento, Ignacio Burgo Orihuela afirma que toda garantía individual se expresa como una relación del Estado y sus autoridades por un lado y el gobernado por otro; relación “a virtud de la cual surge para éste un derecho subjetivo público con la obligación estatal correlativa, la cual implica, o bien una

abstención (respeto), o bien un hacer positivo.”⁹¹ En este orden de ideas resulta evidente quién es el beneficiario del derecho subjetivo público en el caso del artículo tercero, lo es simplemente todo individuo; de esta suerte, nuestra legislación recoge y tutela constitucionalmente un derecho reconocido universalmente, como inherente al ser humano.⁹² Esta acotación es de total importancia en la situación de los inmigrantes que radican en nuestro país.

El contenido de la garantía individual en tratamiento, consiste precisamente en el acceso a la educación y en tal virtud, la obligación correlativa del Estado a través de sus autoridades, consiste en un deber de abstención: “deberá abstenerse de expedir resoluciones o realizar actos que impidan a los individuos, tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.”⁹³ Empero, si hay que precisar que el artículo tercero constitucional contiene una auténtica garantía individual, también debemos aceptar que dicha garantía reviste un cariz muy peculiar en parangón con el resto de los derechos subjetivos públicos incorporados en la parte dogmática de la Ley Fundamental mexicana.

A primera vista, parecería inconcuso que una debida tutela del acceso a la educación requiere de una libertad de enseñanza igualmente irrestricta, con el objeto de facilitar el ejercicio de la garantía individual en comento y no tornar nugatorias sus prerrogativas. Sin embargo nuestro Estado, ha instrumentado un copioso andamiaje jurídico en torno a la educación que él mismo imparte y a la que se encuentra en manos de los particulares. El segundo párrafo del artículo tercero constitucional establece que la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar en armonía todas las facultades del ser humano y fomentará en los educandos el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Por virtud de la fracción II del artículo tercero Constitucional, el criterio orientador de la educación debe basarse en los resultados del progreso científico, habrá de luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los prejuicios y los fanatismos, dicho criterio será además: a) democrático, b) nacional y c) contribuirá a la mejor

⁹¹ *Ibíd.*, pp. 435.

⁹² Primer apartado del artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁹³ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, *Op. Cit.*, p 154.

convivencia humana. Para consumir tales objetivos, la fracción III del artículo en glosa, deposita en el ejecutivo federal la tarea de elaborar los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República, considerando la opinión que los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como los diversos sectores involucrados en la educación, viertan al respecto, en los términos establecidos por la ley. Por lo que ve a los niveles educativos diversos a los mencionados, el Estado tiene la obligación de atenderlos y promoverlos, apoyando la investigación científica y alentando el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura. Las fracciones I y IV del artículo en mención disponen respectivamente que la educación impartida por el Estado sea invariablemente, laica y gratuita.

Incluso las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley haya otorgado autonomía tienen el compromiso de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura con arreglo a los principios establecidos en el artículo tercero constitucional. En relación a la educación impartida por los particulares, la fracción VI de dicho precepto dispone:

“VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y*
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;”*

Es momento de dilucidar la diferencia que existe entre las figuras jurídicas de la autorización y el reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual es recogida por la legislación reglamentaria del artículo 3º. La autorización denota la validez oficial de la educación preescolar, primaria, secundaria y de la educación normal, que sea impartida por los particulares. Las disposiciones incorporadas en los incisos a) y b) del artículo tercero, dejan en claro que la libertad a favor de los particulares de impartir educación en todos sus tipos y modalidades por lo menos en los niveles mencionados,

es francamente escasa, toda vez que los planes y programas de estudio que se ve precisado a cumplir el particular, son diseñados por el propio Estado y constituyen un punto medular en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Pero además dichos planes y programas deben desarrollarse con estricto apego a la teleología incorporada en el segundo párrafo del artículo tercero, en concomitancia con la fracción II del propio ordinal.

Por su parte, el reconocimiento de validez oficial de estudios, está destinado a los niveles, tipos y modalidades educativos diversos a los mencionados en el párrafo anterior: la educación media superior, superior y de formación para el trabajo.⁹⁴ Aunque en principio, estas especies educativas pueden ser impartidas sin cortapisa alguna por los particulares, en el caso de que éstos deseen validez oficial para sus enseñanzas deben acudir al Estado mexicano, ente que por disposición Constitucional es el encargado de otorgar o retirar dicha validez a través de la figura del reconocimiento. Para el caso del tipo superior, el andamiaje normativo, así como los procedimientos administrativos que ciñen el acceso al reconocimiento y sus causales de su retiro constituyen el centro neurálgico de esta investigación.

En suma, el principio de libertad de enseñanza establecido en la fracción VI del artículo tercero, cuenta con un ámbito de aplicación francamente estrecho y en todo caso debe renunciar al aval del Estado, si pretende sustraerse a las exigencias normativas de éste. Consecuentemente, es notorio que la garantía individual consagrada en el primer párrafo del artículo 3º no se encuentra adminiculada con una irrestricta libertad en la enseñanza; ¿Cómo se explica este fenómeno? Pues bien, en el tercer artículo del Código Político que nos rige, coexisten armónicamente dos tipos de garantías constitucionales; a la garantía individual que se ha subrayado en líneas pretéritas debemos añadir la garantía social de igualdad a través de la educación.

En efecto, la garantía de acceso a la educación que todo individuo tiene en el territorio nacional es un hecho indiscutible; pero tal prerrogativa se encuentra ceñida

⁹⁴ Guía Normativa para la Apertura y Operación de Planteles Educativos Particulares, Editorial Materiales y Servicios para Educar, Segunda Edición, México, 2006, p 29.

por un principio social de igualdad, tutelado también en el artículo tercero y por virtud del cual el Estado mexicano se erige como un verdadero educador de su pueblo:

“A las garantías individuales, derechos subjetivos públicos, parte dogmática que toda constitución moderna debe poseer, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos agregó la parte relativa a las garantías sociales insertas en los artículos tercero, 27 y 123 de la Constitución, lo que la ubica como una Constitución original, por los aportes arriba mencionados. El Estado educador es uno de ellos.”⁹⁵

“Al analizar con detenimiento las ideas expuestas en el debate parlamentario sobre este tema en 1934, se observa la preocupación del legislador por igualar las condiciones sociales, económicas y culturales de los trabajadores y de los campesinos. Recordemos que fue en ese momento histórico en el cual aparece el interés por tutelar a las clases desprotegidas de nuestra sociedad que no tenían acceso a niveles culturales óptimos, incluyendo los grados universitarios y que incluso se escucharon ideas extremas en contra de la Universidad –aún no se había creado el Instituto Politécnico Nacional-, al considerarla una institución para la burguesía de nuestro país.

Las ideas anteriores dan sustento a la tesis del Estado educador en la redacción actual del artículo tercero constitucional.”⁹⁶

Un argumento a considerar en el tema que se desarrolla consiste en que el derecho social incorporado en el artículo tercero constitucional obliga correlativamente al Estado mexicano a **organizar** el servicio público educativo en la extensión que cubra el derecho de todos los individuos. Ello es esencialmente correcto en el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, donde los criterios educativos rectores, al igual que los planes y programas de estudio son los mismos para la educación pública y privada. Esta postura enriquece la noción que intentamos establecer: la injerencia estatal en la educación impartida por los particulares, se encuentra justificada por una garantía social de igualdad.

Para el caso de la educación superior, es preciso destacar que la organización del servicio público de educación, se actualiza únicamente en la hipótesis de que los

⁹⁵ CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Op. Cit., p 155.

^{1b} Idem, pp. 157-158.

particulares deseen la validez oficial de estudios; es decir cuando pretendan colaborar con el Estado en su labor educativa. Luego entonces, es en la validez oficial de estudios donde se advierte la garantía social de igualdad en el tipo educativo superior, si bien, no con la misma amplitud que encontramos en la autorización; en efecto, como se analizará en breve, el acceso al reconocimiento de validez importa una serie de requisitos que se vinculan, en último término, con el ideario educativo que el Estado mexicano se ha trazado en el artículo tercero. Incluso adelantando un poco mi exposición, es importante destacar lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley General de Educación, ordenamiento que establece los lineamientos generales, aplicables a la obtención del reconocimiento: *“La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ...”*

Corolario de lo anterior, es la existencia en nuestro país de tipos y modalidades educativas que pueden ser impartidas por los particulares sin intervención alguna por parte del Estado, lo cual corrobora que el principio de libertad de enseñanza no es desconocido completamente por nuestras legislaciones. Además, el ejercicio de dicha libertad, puede verificarse en nuestro Estado, atendiendo a los artículos 6, 7 y 9 Constitucionales, pues resulta evidente que cualquier manifestación del libre pensamiento entraña indefectiblemente la libertad de educar y de ser educado; a su vez, el correcto entendimiento de la libertad de asociación tutelada por el artículo 9 de nuestra Ley Fundamental, implica que los particulares pueden fundar planteles destinados a la enseñanza con el espíritu que ellos mismos quieran infundirles. El maestro Ignacio Burgoa, se pronuncia de manera explícita a este respecto:

“Ahora bien, en congruencia lógica con la anterior consideración debemos enfatizar que no por el hecho de que la educación estatal esté sujeta a determinadas tendencias y a ciertos principios proclamados en el artículo 3º constitucional que sustentan el Sistema Educativo Nacional, se excluya absolutamente la libertad de enseñanza. Aunque ésta ya no se reconoce expresamente por dicho precepto, su ejercicio es dable en nuestro país amparado por la libertad de expresión del pensamiento que preconizan los artículos 6 y 7 de la Constitución, pues es evidente que la transmisión de cualquier ideología es una de sus manifestaciones

*inherentes. Por ende todo gobernado, en el desempeño de la mencionada libertad es libre para enseñar y recibir enseñanza. Además, la libertad de asociación que consagra el artículo 9 constitucional legitima la formación de planteles educativos con la organización y las finalidades que sus creadores quieran darles.*⁹⁷

En estrecha concomitancia con lo enunciado en párrafos previos, bajo ningún supuesto puede eludirse la mención de la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la cual:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

En el capítulo anterior de la investigación que se desarrolla, tuve oportunidad de exponer el enorme protagonismo que tuvo la Universidad Nacional Autónoma de México, honrosa y merecidamente llamada nuestra Máxima Casa de Estudios, en la fragua esta fracción. Naturalmente, la importancia de la disposición en cita, para un tema como el que investigo, responde al papel que representó y aún representa la Universidad en la incorporación de instituciones particulares de educación superior, pues muchos de los más importantes establecimientos particulares se desarrollaron al abrigo y amparo de la creciente autonomía universitaria, cuyas líneas generales expuse también en líneas anteriores.

⁹⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Op. Cit., pp. 439-440.

2.1.2 Ley General de Educación

La Ley General de Educación que actualmente nos rige, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 1993 y su primer artículo dispone que sus normas sean de orden público e interés social y que sean, así mismo, aplicables a la educación que imparta el Estado en sus tres niveles de gobierno y a los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; sin embargo la Ley General de Educación no es aplicable a las Universidades y demás instituciones de educación superior autónomas por Ley, en los términos de la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado el artículo 2º de la Ley que me propongo exponer, recoge la garantía individual tutelada igualmente por el artículo tercero constitucional, al tenor de la cual todo individuo tiene derecho a recibir educación; el mismo artículo ve en el proceso educativo, un medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y de la sociedad; factor determinante para la adquisición del conocimiento y para la formación de mujeres y hombres con sentido de responsabilidad social. Por su parte, el séptimo numeral de la Ley, impone a la educación impartida por el Estado y por los particulares con reconocimiento de validez oficial, la observancia de la teleología en el segundo párrafo del artículo 3º de la nuestra Ley Suprema y dispone que dicha educación deberá además ajustarse a los fines que se distribuyen en las quince fracciones que integran el artículo en comento.

El artículo 10 de la Ley General de Educación por su parte, atribuye a la educación impartida por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios, el carácter de servicio público; el mismo dispositivo determina los elementos que componen el Sistema Educativo Nacional, a saber: I) los educandos y los educadores; II) las autoridades educativas; III) El Consejo Nacional Técnico de Educación y sus equivalentes en las entidades federativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados; las instituciones de los particulares con autorización y reconocimiento de validez oficial de

estudios; las instituciones educativas que han obtenido su autonomía. Con respecto al segundo de los elementos mencionados, las primeras tres fracciones del artículo 11 de la Ley establecen:

Artículo 11.- La aplicación y la vigilancia del cumplimiento de esta Ley corresponden a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, en los términos que la propia Ley establece.

Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

I.- Autoridad educativa federal, o Secretaria, a la Secretaria de Educación Pública de la Administración Pública Federal;

II.- Autoridad educativa local al ejecutivo de cada uno de los estados de la Federación, así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y

III.- Autoridad educativa municipal al ayuntamiento de cada municipio.

Ahora bien, el segundo capítulo de la Ley General de Educación está consagrado al federalismo educativo; dicho capítulo se divide en cuatro secciones, la primera de las cuales se encuentra destinada a la distribución de la función social educativa y comprende los artículos 12 a 17 de la Ley. En este orden de ideas, el primero de los ordinales involucrados, establece las atribuciones exclusivas de la autoridad educativa federal, mientras el artículo 13 hace lo propio con las facultades privativas de las autoridades educativas locales; cabe destacar la fracción VI de este último artículo, toda vez que es competencia exclusiva de las autoridades estatales, el otorgar, negar y revocar la autorización a los particulares para impartir educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica. En suma, corresponde solo a las autoridades locales la substanciación de los procedimientos relacionados con la figura de la autorización.

Por el contrario, el artículo 14 de la Ley que se expone, cifra entre las facultades concurrentes de la federación y de los estados, la de otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios diversos a los mencionados en el párrafo inmediato anterior, que sean impartidos por los particulares (fracción IV); concomitantemente la fracción XI del artículo 14 atribuye a los dos órdenes de gobierno la facultad concurrente de vigilar el cumplimiento de la propia Ley. Ninguna de estas

atribuciones compete a las autoridades municipales, a las cuales el artículo 15 de la Ley inviste con la prerrogativa de impartir educación en todos sus tipos y modalidades, además de las atribuciones previstas en las fracciones V a VIII del artículo 14. El caso del Distrito Federal reviste un carácter especial, pues el artículo 16 de la Ley General de Educación otorga al gobierno del Distrito el tratamiento de una autoridad educativa local, con una sola excepción: la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica serán prestados por la Secretaría de Educación Pública.

Con respecto a la sección 2 del segundo capítulo de la Ley en cita, destinado a los servicios educativos, me interesa resaltar el segundo párrafo del artículo 21, al tenor del cual para ejercer la docencia en instituciones establecidas por el Estado, por sus organismos descentralizados y por los particulares autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, los maestros se encuentran vinculados a satisfacer los requisitos que establezcan las autoridades competentes. Cabe destacar además que en el desarrollo de las actividades de supervisión, las autoridades educativas deberán dar preferencia, en cuanto a los aspectos administrativos se refiere a los apoyos que faciliten la labor docente, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 22.

Por lo que hace a la última sección del capítulo en análisis, los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios se encuentran obligados a facilitar y colaborar en las actividades de evaluación que las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias, lleven a efecto con respecto al Sistema Educativo Nacional; para la satisfacción de esta obligación, los particulares deben proporcionar toda la información que se les requiera e implementar todas las medidas necesarias para la participación de todos los involucrados en los procesos educativos (artículo 30).

Por otro lado, el trigésimo séptimo artículo de la Ley General de Educación, expone los tres grandes tipos educativos en que se divide el Sistema Educativo Nacional: educación básica, media-superior y superior, lo cuales fueron detallados en el primer capítulo de esta investigación. Ahora bien, el artículo 46 establece que las modalidades de la educación de estos tipos educativos podrán ser: escolarizada, no escolarizada y mixta. Por su parte el artículo 47 dispone:

Artículo 47.- Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.

En los planes de estudio deberán establecerse:

I.- Los propósitos de formación general y, en su caso, de adquisición de las habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo;

II.- Los contenidos fundamentales de estudio, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;

III.- Las secuencias indispensables que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

IV.- Los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

En los programas de estudio deberán establecerse los propósitos específicos de aprendizaje de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudio, así como los criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento. Podrán incluir sugerencias sobre métodos actividades para alcanzar dichos propósitos.

Como ha sido expuesto en pretéritas líneas, los particulares que aspiren al reconocimiento de validez oficial para los estudios del tipo superior no se encuentran obligados a observar los planes y programas diseñados por el Estado, lo cual en último término equivale a decir que la iniciativa privada cuenta con la prerrogativa de proponer los suyos propios. Sin embargo lo particulares deberán respetar los lineamientos establecidos en los artículos 46 y 47 de la Ley, cuando diseñen dichos planes y programas. Ahora bien, cuando corresponda tratar de los Acuerdos 243 y 279 emitidos por la Secretaría de Educación Pública, podremos entender cabalmente el concepto de cada una de las modalidades educativas arriba señaladas, así como el alcance de los lineamientos que rigen a los planes y programas de estudio.

El capítulo V de la Ley General de Educación se consagra, precisamente a la educación que impartan los particulares, punto medular en el desarrollo de esta exposición. En este orden de ideas, el artículo 54 atribuye la misma prerrogativa constitucional que se otorga a favor de los particulares según la cual éstos pueden, en principio impartir educación en todos sus tipos y modalidades; además el mismo

artículo, en armonía con la fracción VI del artículo 3º Constitucional, obliga a los particulares interesados en obtener validez oficial para los estudios de los niveles preescolar, primaria, secundaria, además de la educación normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a obtener previamente a la prestación material del servicio educativo, autorización expresa del Estado; tratándose de la educación diversa a las especies mencionadas los particulares pueden aspirar al reconocimiento de validez oficial de estudios.

El otorgamiento del reconocimiento incorpora a las instituciones particulares al Sistema Educativo Nacional; además dicho reconocimiento se otorga individualmente a cada plan de estudio, de manera que la implementación de nuevos planes en la institución no hace extensivo el reconocimiento, siendo necesaria, en consecuencia la expedición de uno nuevo. Ahora bien, el artículo 55 de la Ley determina los requisitos genéricos indispensables para el acceso al reconocimiento de validez oficial de estudios:

Artículo 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 y, en su caso, satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;

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 procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica.

En consecuencia, la plena satisfacción de las tres fracciones que integran el artículo citado, deben entenderse como un universo indivisible y complementario y en este orden de ideas los aspirantes al reconocimiento de validez oficial de estudios deben satisfacer plenamente las tres fracciones descritas. Ahora bien, el primer párrafo del artículo 56 de la Ley General de Educación pone en manos de las autoridades educativas la tarea de publicar en el instrumento de difusión pública correspondiente

una relación de las instituciones que cuenten con reconocimiento de validez oficial, así como de la revocación que en su caso se lleve a efecto en contra de ellas. Por su parte el segundo párrafo del mismo artículo obliga a los particulares con reconocimiento de validez oficial, a mencionar en la documentación la documentación que expidan y en la publicidad que hagan, una leyenda que indique su calidad de incorporados, el número y fecha del acuerdo respectivo, así como la autoridad que lo otorgó. A manera de contrapeso el primer párrafo del numeral 59 de la Ley establece que los particulares que presten servicios educativos sin reconocimiento de validez oficial deberán mencionar esta circunstancia en su documentación y en la publicidad que hagan del propio servicio. Esta obligación no viola la libertad de enseñanza como lo pone de relieve la tesis de jurisprudencia que a continuación se reproduce:

EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS PARTICULARES QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ESTUDIOS SIN RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, DEBERÁN MENCIONAR ESA CIRCUNSTANCIA EN SU DOCUMENTACIÓN Y PUBLICIDAD, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE ENSEÑANZA.

La exigencia contenida en el citado artículo 59, en el sentido de que los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deben mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad, no puede estimarse violatoria de la aludida garantía constitucional, consagrada en el artículo 3o., fracción VI, de la Constitución Federal. Ello, en virtud de que se trata de una medida que tiende a hacer efectiva una restricción impuesta a esa libertad por el propio Constituyente, consistente en otorgar o revocar el reconocimiento de validez oficial a los estudios impartidos en los planteles particulares, en los términos que determine el legislador ordinario. Esto es, la idea del Constituyente de otorgar validez oficial únicamente a los estudios de las instituciones que satisfagan ciertos requisitos, sólo se puede hacer efectiva si se toman medidas como la de exigir que quienes no cuenten con ese aval, así lo informen a los potenciales demandantes, pues ello resulta congruente con la realidad que éstos tienen frente a sí, en materia de educación, y con ello puedan elegir, de manera informada, entre la proporcionada por el Estado, y los estudios con o sin reconocimiento que impartan los particulares. Además, con tal exigencia, el legislador ordinario busca erradicar actitudes de particulares que coadyuvan en la tarea educativa, encaminadas a oscurecer el panorama bajo el cual el

*governado puede ejercer su derecho fundamental de educación.*⁹⁸

La obligación incorporada en el primer párrafo del artículo 59 de la Ley General de Educación tampoco violenta la garantía de libertad de trabajo como queda patente en la siguiente tesis de jurisprudencia:

EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS PARTICULARES QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ESTUDIOS SIN RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, DEBERÁN MENCIONAR ESA CIRCUNSTANCIA EN SU DOCUMENTACIÓN Y PUBLICIDAD, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 28/99, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO ES ABSOLUTA DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA RIGEN (ARTÍCULO 5o., PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." estableció que la libertad de trabajo, que como garantía individual consagra el artículo 5o., primer párrafo, de la Constitución Federal, no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que se condiciona a la satisfacción de determinados presupuestos fundamentales (que no se trate de una actividad ilícita y que no se afecten derechos de terceros y de la sociedad en general), pero al margen de esas formas específicas de restricción existen otras cuya fuente es la propia Carta Magna, entre las que se encuentra la prevista en su artículo 3o., fracción VI, en virtud de la cual la labor de los particulares consistente en impartir educación no tiene reconocimiento automático frente al Estado, sino que es facultad de éste reconocerlo o no, creándose la posibilidad de que existan dos grupos cuyo elemento de distinción es el alcance de los estudios que imparten. En congruencia con lo anterior, es posible sostener que la circunstancia de que el legislador ordinario haya establecido en el artículo 59 de la Ley General de Educación, que los particulares que presten servicios por los que se impartan estudios sin reconocimiento de validez oficial, deben mencionarlo en su correspondiente documentación y publicidad, no implica restricción alguna a la libertad de trabajo. Ello es así, porque con tal exigencia, el legislador no hace más que llevar a sus últimas consecuencias la distinción prevista en la Carta Magna respecto de los particulares que imparten estudios que cuentan con reconocimiento de validez oficial, de aquellos que carecen del mismo, al posibilitar al

⁹⁸ Novena Época, No. Registro: 191424, instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. CV/2000, Página: 139.

*potencial demandante, mediante dicha información, distinguir la situación en que se encuentran los ofertantes de la educación privada. Esto es, el citado numeral únicamente cumple una labor de divulgación de lo que en la propia Constitución se ha querido: distinguir a los particulares que imparten educación.*⁹⁹

El artículo 57 de la Ley General de Educación consigna cinco grandes obligaciones a cargo de los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios: I) observar lo dispuesto por el artículo tercero constitucional y por la propia Ley; II) cumplir con los planes y programas que las autoridades educativas competentes hayan estimado procedentes; es decir ajustarse puntualmente a los extremos establecidos en los instrumentos jurídicos que sustenten el reconocimiento de validez oficial; III) proporcionar un mínimo de becas en los términos que las autoridades educativas determinen; IV) cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 55 de la Ley y; V) facilitar y colaborar en las actividades de inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Para verificar el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, las autoridades educativas que hayan otorgado reconocimientos de validez oficial de estudios se encuentran facultadas para inspeccionar y vigilar los servicios educativos con respecto a dichos reconocimientos; el artículo 58 de la Ley General de Educación, dispone los requisitos esenciales para el desahogo de las visitas de inspección; a saber: a) exhibir la orden de visita correspondiente la cual deberá ser expedida por autoridad competente y señalará el lugar, la fecha y los asuntos específicos sobre los que versará la inspección; b) el personal encargado de practicar la visita deberá identificarse adecuadamente; c) una vez concluida la diligencia, el acta correspondiente será firmada por quienes intervinieron en ella y por dos testigos; en el supuesto de que el visitado se negare a signar el acta, esta circunstancia se hará constar en dicho documento sin que ello afecte su validez; en todo caso el personal adscrito pondrá a disposición del visitado, una copia del acta. Los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios cuentan con cinco días hábiles posteriores a la visita para

⁹⁹ Novena Época, No. Registro: 191365, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. CVI/2000, Página: 140.

presentar documentos relacionados con la diligencia; esta garantía se encuentra prevista por el último párrafo del artículo 58.

Ahora bien, el artículo 75 de la Ley dispone de quince fracciones para el detalle de las infracciones de los prestadores de servicios educativos; entre las cuales figura en primer lugar el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el artículo 57 de la propia Ley. A las trasgresiones consignadas por el ordinal mencionado, el artículo 77 de la Ley añade:

Artículo 77.- *Además de las previstas en el artículo 75, también son infracciones a esta Ley:*

I.- Ostentarse como plantel incorporado sin estarlo;

II.- Incumplir con lo dispuesto en el artículo 59, e

III.- Impartir la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, sin contar con la autorización correspondiente.

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

El artículo 76 a que alude el artículo anterior, contiene la especificación de las sanciones derivadas de las infracciones a la Ley General de Educación; en virtud de la fracción primera, dichas infracciones serán sancionadas con multa hasta por cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometan los incumplimientos. Las multas podrán duplicarse en el caso de reincidencia del infractor. Por su parte la fracción II del artículo 76 prevé la revocación o retiro del reconocimiento del reconocimiento de validez oficial de estudios y el último párrafo del mismo ordinal deja en claro que dicho retiro no excluye la posibilidad de que sea impuesta alguna multa; finalmente la fracción III del artículo en comento deja sin perjuicio las sanciones penales o de cualquier otra índole que se deriven de la transgresión a las fracciones XIII y XIV del artículo 75 las cuales, a mayor abundamiento, versan sobre la administración de medicamentos que contengan sustancias psicotrópicas o estupefacientes.

El artículo 78 de la Ley General de Educación, requiere de las autoridades educativas que estimen cometidos incumplimientos que ameriten la imposición de sanciones, informen de esta circunstancia al presunto infractor, para que en un plazo de quince días naturales manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que se le requieran. Los datos aportados por el presunto transgresor y las constancias que obren en el expediente administrativo correspondiente, servirán de fundamento para el sentido que tome la resolución de la autoridad educativa. En el caso de que sea menester imponer un multa, esta será determinada ponderando las circunstancias en que acaeció la infracción correlativa, la gravedad de ésta; los daños y perjuicios que se hayan ocasionado o puedan producirse en los educandos; la condición socio-económica del infractor; el carácter intencional de la inobservancia y en su caso la reincidencia.

Finalmente el artículo 79 de la Ley que se desarrolla, dispone que el retiro del reconocimiento de validez oficial, comience a surtir efectos a partir de la fecha en que se dicte la resolución, en cuya emisión, la autoridad responsable deberá tomar las medidas necesarias para evitar perjuicios a los alumnos. Hablando con propiedad el artículo 79 es el último de los ordinales vigentes de la Ley General de Educación, toda vez que los numerales 80 a 85 de dicho ordenamiento, al estar consagrados al recurso administrativo, fueron derogados por el segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuarto día de agosto de 1994.

2.1.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La Administración Pública Federal se entiende desde dos puntos de vista; formalmente constituye el organismo público que ha recibido del poder político tanto la competencia como los medios que necesita para satisfacer los intereses generales. Desde la perspectiva material “es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros

organismos semejantes, como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”¹⁰⁰

El primer artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la administración pública centralizada se encuentra integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Distrito Federal. Para el diestro de probado mérito Gabino Fraga estamos en presencia de una centralización administrativa cuando los órganos correspondientes se hallan en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada uno de dichos niveles hasta llegar a la cúspide, donde se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública; esta relación jerárquica implica los poderes de decisión y de mando a favor de la autoridad superior y mantienen la unidad de la administración a pesar de la variedad de los órganos.¹⁰¹

Por su parte, el artículo 2º fracción I del ordenamiento en cita, señala a las Secretarías de Estado entre las dependencias de la administración pública centralizada encargadas del despacho de los negocios de índole administrativa encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, en el ejercicio de las atribuciones que corresponda a cada una de dichas Secretarías. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal consigna además la obligación, a cargo de las entidades de la administración pública centralizada, de conducir sus actividades en forma programada con base en las políticas establecidas por el ejecutivo federal, para la consecución de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo (artículo 9). Los titulares de las Secretarías de Estado no tienen un ámbito competencial distinto del titular del ejecutivo federal, de hecho ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República (artículo 11). El ordinal 14 de la Ley en exposición dispone que al frente de cada Secretaría haya un Secretario de Estado, el cual será auxiliado por los Subsecretarios, el Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, además de los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías, así como de los funcionarios que señalen las otras disposiciones normativas.

¹⁰⁰ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Porrúa, Cuadragésimo Séptima Edición, México, 2009, p 119.

¹⁰¹ *Ibidem*, p 166.

Por su parte el numeral 16 determina que el titular de cada Secretaría de Estado pueda delegar en los funcionarios aludidos, todas aquellas facultades que se encuentren dentro de su esfera de competencia, excepto aquellas que por disposición de la Ley o del Reglamento Interior, deban ser ejercidas por el titular de la Secretaría. Por otro lado el artículo 17, dispone la posibilidad de que las Secretarías de Estado cuenten con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados a ellas, con facultades determinadas para la resolución de la materia dentro de un ámbito territorial específico de conformidad con las leyes aplicables; el mismo artículo cifra la existencia de los organismos en tratamiento, en una atención más eficaz y en el despacho eficiente de los asuntos que competen a cada una de las Secretarías en que se apoye el ejecutivo federal.

Rafael Martínez Morales explica la desconcentración administrativa como una forma de organización a virtud de la cual, los entes públicos gozan de cierta autonomía técnica y funcional, sin perjuicio de su dependencia jerárquica al órgano centralizado respectivo; se trata de una autonomía operativa para la toma de ciertas decisiones, pero la política general y los criterios orientadores corresponden al propio órgano centralizado. Los órganos desconcentrados se distinguen también por carecer de personalidad jurídica y patrimonio propios; además debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que ordene su creación, modificación o extinción.¹⁰² La idea anterior es enriquecida por la opinión de Alfonso Nava Negrete, para quien la desconcentración es “la forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada con organismos o dependencias propios presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país. Su objeto es doble: acercar la prestación de servicios en el lugar o domicilio del usuario, con economía para éste, y descongestionar al poder central.”¹⁰³ Para el mismo autor, los órganos desconcentrados, a diferencia de los organismos descentralizados no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propios. No obstante, esta noción se ha visto ampliamente rebasada por la realidad administrativa tal como ésta se da en la práctica cotidiana:

¹⁰² MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Derecho Administrativo” 1er y 2do Cursos, Oxford, México, 2000, pp. 133-135.

¹⁰³ NAVA NEGRETE, en FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Et. Al. “Diccionario de Derecho Administrativo”, Segunda Edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, p. 123.

Comentario especial, merecen los órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica y patrimonio (Instituto Politécnico Nacional, Instituto Nacional de Bellas Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia). En estos casos se enfrenta un doble problema; por una parte, al tener personalidad jurídica poseen también una autonomía orgánica, esto es una capacidad o competencia para actuar ejercitando las potestades de las que se les ha dotado. Por otra parte, la propia ley ha catalogado a estos órganos como desconcentrados. Que cuenten con personalidad jurídica les da una naturaleza similar a la de los organismos descentralizados, pero la calificación, a nuestro juicio, les da la característica de la subordinación al titular de la dependencia, lo que los hace organismos peculiares.¹⁰⁴

A propósito del Reglamento Interior de las Secretarías de Estado, por virtud del artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde al titular del ejecutivo federal la expedición de dichos ordenamientos normativos, en los cuales se determinan las atribuciones de las unidades administrativas que componen cada Secretaría y la forma en que los titulares de cada unidad podrán ser suplidos en sus ausencias.

En este orden de ideas, debemos distinguir entre dos figuras jurídicas que revisten carices muy distintos: por un lado la delegación de facultades a que se refiere el artículo 16 de la Ley Orgánica que se comenta; de otro lado la suplencia por ausencia contenida en el ordinal 18 del propio ordenamiento, cuyos extremos deben figurar en el Reglamento Interior de cada Secretaría. Al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito se han pronunciado de manera contundente por conducto del siguiente criterio, que si bien no ha llegado a constituir jurisprudencia en los términos de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí detalla claramente la distinción entre ambos supuestos:

DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA. DISTINCIÓN.

Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan, facultades que son propias del delegante

¹⁰⁴ ROLDÁN XOPA, Jesús, *Derecho Administrativo*, Oxford, México, 2008, p. 231.

de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales. Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto y de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido; así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno, que el subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por lo tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación, sino que basta mencionar que con ese carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculta¹⁰⁵.

Es evidente que la procedencia de estas figuras dependerá de la legislación aplicable para cada una de las entidades de la administración pública centralizada, aunque por el momento interesa destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé la delegación de facultades para el caso de los titulares de las propias Secretarías, a favor de sus inferiores jerárquicos. No debemos confundir tampoco, alguna de estas figuras con la desconcentración administrativa a que se refiere el numeral 17 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal; la

¹⁰⁵ Registro No. 194196, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Abril de 1999, Página: 521, Tesis: I.4o.A.304 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

desconcentración difiere esencialmente de la suplencia por ausencia, en que los titulares de los organismos desconcentrados cuentan con facultades que les son inherentes y son directamente responsables de sus actos y consecuencias. Tampoco debe confundirse la delegación de facultades con la desconcentración administrativa, pues como bien afirma el investigador José Roldán Xopa:

Se ha dicho que la desconcentración es una forma de delegación de facultades. Sin embargo, la delegación (sea administrativa o legislativa) se refiere a un acto de apoderamiento, de facultamiento que realiza de un órgano a otro. En el particular de la delegación administrativa, es un acto de investir facultades que efectúa un órgano dotado de ellas a otro que carece de las mismas. En cambio la desconcentración administrativa es un modo específico de organización institucional por la cual se asigna a órganos denominados como desconcentrados un conjunto de funciones y un determinado tipo de relaciones con el resto de la organización administrativa. La delegación se refiere a un modo de establecimiento de funciones, la desconcentración a un modo de establecimiento orgánico.¹⁰⁶

Por otro lado, el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pone en manos de los Secretarios de Estado la tarea de expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el funcionamiento de la dependencia; estos instrumentos deben: a) contener la estructura orgánica de la dependencia y funciones de las unidades administrativas; b) mencionar los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos que se establezcan; c) mantenerse continuamente actualizados; d) ser publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 26 del ordenamiento que se analiza, el poder ejecutivo cuenta, además de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con las siguientes Secretarías de Estado: a) Gobernación; b) Relaciones Exteriores; c) Defensa Nacional; d) Marina; e) Seguridad Pública; f) Hacienda y Crédito Público; g) Desarrollo Social; h) Medio Ambiente y Recursos Naturales; i) Energía; j) Economía; k) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; l) Comunicaciones y Transportes; m) Función

¹⁰⁶ ROLDÁN XOPA, Jesús, "Derecho Administrativo", Op. Cit., p 232.

Pública; n) Educación Pública; o) Salud; p) Trabajo y Previsión Social; q) Reforma Agraria; y r) Turismo. Ahora bien, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal delimita los asuntos que competen a la Secretaría de Educación Pública, de los cuales es necesario destacar los que se hallan contenidos en las siguientes fracciones:

Artículo 38.- A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;

e) La enseñanza superior y profesional.

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la Constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al Sistema Educativo Nacional;

VI.- 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;

XXXI.- Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Con base en este andamiaje jurídico, corresponde ahora analizar, la forma en que se organizan y desarrollan estas atribuciones dentro de la propia Secretaría de Educación Pública, para lo cual es menester analizar el Reglamento Interior de dicha dependencia, en concomitancia con el Manual de Organización General de la misma. Empero, antes de abordar estas legislaciones debe mencionarse que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la cual tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal (artículo 1°), contiene importantes disposiciones en torno a la configuración de las relaciones que guarda la Secretaría de Educación Pública, con diversas entidades. El Reglamento de esta Ley fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1990 y evidentemente su objeto primordial, al tenor de su primer artículo radica en reglamentar la Ley mencionada en lo que toca a la constitución, organización, funcionamiento control y extinción de los entes que se analizan.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el segundo precepto normativo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se entenderán como tales aquéllas que determine la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; ésta considera en su artículo 3° como entes integrantes de la administración pública paraestatal a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos, conceptos que son desarrollados respectivamente por los artículos 45, 46 y 47 de la propia Ley Orgánica; a saber:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Artículo 46.- Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

A) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;

C) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o servidores Públicos Federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Artículo 47.- Los fideicomisos públicos a que se refiere el Artículo 3o., fracción III, de esta Ley, son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten

con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada.

Ahora bien, el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la publicación anual en el Diario Oficial de la Federación de la relación de organismos paraestatales que forman parte de la administración federal; por su parte el artículo 3° del Reglamento de la Ley Federal que me ocupa, dispone que la publicación a que se refiere la legislación principal se verifique dentro de los primeros quince días del mes de agosto de cada año; en acatamiento de esta labor, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, promulgó el 14 de agosto de 2009, en el mencionado instrumento de comunicación oficial, la “relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Para Estatales y su Reglamento.” Este instrumento normativo relaciona a la Secretaría de Educación Pública con los siguientes organismos descentralizados: Centro de Enseñanza Técnica Industrial; Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; Colegio de Bachilleres; Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional; Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; Consejo Nacional de Fomento Educativo; Fondo de Cultura Económica; Instituto Mexicano de Cinematografía; Instituto Mexicano de la Juventud; Instituto Mexicano de la Radio; Instituto Nacional de Lenguas Indígenas; Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa; Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.¹⁰⁷

La Secretaría de Educación Pública además se haya vinculada con las siguientes empresas de participación estatal mayoritaria, al tenor de la relación publicada en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2009: Centro de Capacitación

¹⁰⁷ Diario Oficial de la Federación, publicación del 14 de agosto de 2009.

Cinematográfica, A.C.; Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.; Educal, S.A. de C.V.; Estudios Churubusco Azteca, S.A.; Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.; Televisión Metropolitana, S.A. de C.V. La misma Secretaría de Estado cuenta con sólo dos fideicomisos públicos: Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral y Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

2.1.4 Ley para la Coordinación de la Educación Superior

El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, ordenamiento que cifra su objeto (artículo 1) en establecer las bases para la distribución de la función educativa del tipo superior y la previsión de las aportaciones económicas correspondientes a la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios; todo ellos con miras a coadyuvar en el desarrollo y coordinación de la educación del tipo superior. La aplicación de la Ley es encomendada a las autoridades de los tres niveles de gobierno, por el propio ordenamiento. En el primer capítulo de la presente investigación se vio que el ordinal tercero de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, concibe a la educación superior como aquella que se imparte después del bachillerato o de su equivalente y que comprende a la educación normal, tecnológica y universitaria, así como a los estudios necesarios para la obtención de los grados de licenciatura, maestría y doctorado, además de los cursos de actualización y especialización.

El artículo 7 de la Ley pone en manos de la Federación la tarea de vigilar que las denominaciones de los establecimientos de educación superior correspondan a su naturaleza. Por su parte, el artículo 10 dispone que la participación en el servicio público de educación de las instituciones públicas de educación superior y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, deba verificarse de acuerdo a las disposiciones de la Ley misma. Lo anterior es de suma importancia para esta investigación, pues hace extensiva a las instituciones particulares que cuentan con reconocimiento de validez, la disposición contenida en el artículo 4 de la propia Ley, al tenor del cual, las funciones de docencia, investigación y difusión de la

cultura que se desarrollen en los establecimientos de educación superior guardarán entre sí, una relación armónica y complementaria.

El artículo 16 de la Ley que se trata, establece que el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior será necesario para cada plantel, extensión dependencia y plan de estudio; el mismo ordinal dispone que el reconocimiento se regirá por las disposiciones de la propia Ley, los convenios a que el mismo se refiere y por la Ley Federal de Educación; sin embargo es necesario destacar que este último ordenamiento fue abrogado por el segundo artículo transitorio de la Ley General de Educación:

Segundo.- Se abrogan la Ley Federal de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1973; la Ley del Ahorro Escolar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1945; la Ley que Establece la Educación Normal para Profesores de Centros de Capacitación para el Trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1963, y la Ley Nacional de Educación para Adultos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1975.

El artículo 17 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, establece que las instituciones públicas de educación superior que revistan el carácter de organismos descentralizados, podrán otorgar, negar o retirar reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior cuando estén facultadas para ello. Pero cada plantel, extensión, dependencia y plan de estudio requiere, invariablemente reconocimiento individual, de la institución correspondiente. Los gobiernos de los Estados y los organismos descentralizados creados por ellos, podrán otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios, únicamente a los planteles y los planes de estudio que se ubiquen y se impartan en el territorio de la entidad federativa correspondiente.

Por virtud del artículo 18, los certificados, diplomas, títulos y grados académicos expedidos por los particulares con reconocimiento requieren de la autenticación de la autoridad u organismo público descentralizado que haya otorgado el reconocimiento. Dichos entes serán además los responsables inmediatos de la supervisión académica

de los servicios educativos relacionados con el reconocimiento que cada uno haya otorgado. Además es menester destacar que los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios deben registrarse invariablemente en la Secretaría de Educación Pública, so pena de la imposición de una multa de índole pecuniaria o de la clausura del establecimiento educativo (artículo 19).

Ahora bien, en la emisión del reconocimiento respectivo, las autoridades y los organismos descentralizados facultados para ello, deben tener presente lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley, al tenor del cual: *“El establecimiento, extensión y evolución de las instituciones de educación superior y su coordinación se realizarán atendiendo a las prioridades nacionales, regionales y estatales y a los programas institucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.”*

Se ha destacado que la Ley para la Coordinación de la Educación Superior en su artículo 16 hace referencia a la ya abrogada Ley Federal de Educación; pero no es el único numeral en este supuesto. El artículo 8º también vincula ambos ordenamientos, mientras el segundo párrafo del ordinal 2º de la Ley para la Coordinación dispone que a falta de mandamiento expreso en el propio ordenamiento será aplicada de manera supletoria, la extinta Ley Federal, lo cual evidentemente invalida dicha supletoriedad.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública

El artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone entre las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la de “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa su exacta observancia”. Con base en este dispositivo normativo, en concomitancia con lo dispuesto por los artículos 17, 18 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada tuvo a bien expedir el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública el vigésimo primer día del año 2005. El primer artículo de dicho ordenamiento reafirma que la Secretaría tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal como la Ley General de Educación, han depositado en sus manos, además de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, que le sean aplicables.

Por su parte, el artículo 2º estatuye que el titular de la Secretaría de Educación Pública se auxiliará, para el desahogo de los asuntos que le competen, en unidades administrativas y en órganos desconcentrados. Éstos son debidamente detallados en las ocho fracciones que integran el apartado B del artículo en comento; las treinta y nueve fracciones que constituyen en apartado A en consecuencia, están destinadas a las unidades administrativas de la Secretaría, entre las cuales me interesa destacar las fracciones I, V, VIII, XIII, XIV, XV y XXXVII que se refieren respectivamente a la Subsecretaría de Educación Superior; Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; Dirección General de Educación Superior Universitaria; Unidad de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Educación Superior Tecnológica; Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación. El artículo 6º del Reglamento establece, entre otras, las facultades de los Subsecretarios con relación a las unidades administrativas adscritas a la Subsecretaría de la que son titulares.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública pone al frente de cada unidad administrativa a un titular que será auxiliado por directores, subdirectores de área, jefes de departamento y demás servidores públicos que sean señalados en los manuales de organización y en las disposiciones normativas aplicables; el texto normativo que comento, prevé también la posibilidad de que el auxilio del titular de la unidad administrativa correspondiente sea robustecido por los servidores públicos que se requieran en función de las necesidades del servicio, siempre y cuando esta circunstancia se encuentre prevista en el presupuesto de egresos (artículo 10). Por su parte, el artículo 11 del Reglamento, establece las atribuciones genéricas de los Directores Generales o titulares de las unidades administrativas correspondientes; estas atribuciones se distribuyen en quince fracciones, de las cuales cabe destacar la fracción:

X. Autorizar por escrito, conforme a las necesidades del servicio y de acuerdo con su superior jerárquico, a los servidores públicos subalternos para que, previo registro de dicha autorización en la Unidad de Asuntos Jurídicos, firmen documentación relacionada con los asuntos que competan a la dirección general o unidad administrativa a su cargo;

En el cuarto capítulo de la presente investigación, será expuesto un análisis crítico de esta fracción, toda vez que la disposición contenida en ella se resiste a entrar en las figuras expuestas con antelación; es decir, la suplencia por ausencia y la delegación de facultades. Como se verá la intención de la norma en cuestión si bien es entendible (incluso encomiable) desde el punto de vista de la eficiencia en el despacho de los asuntos que competen a la unidad administrativa correspondiente, puede desencadenar una verdadera incertidumbre jurídica desde la perspectiva del gobernado o, desde la óptica de la unidad administrativa la formulación de actos administrativos deficientes, con la evidente posibilidad de ser nulificados lisa y llanamente. Ahora bien, el artículo 5 del Reglamento establece las facultades indelegables del titular de la Secretaría de Educación Pública, entre las cuales figura la fracción XI, que atribuye al Secretario la tarea de expedir el Manual General de la dependencia, así como los instrumentos necesarios para el mejor funcionamiento de ésta.

Con base en dicha fracción y en lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fue expedido el Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio del año 2008. La introducción de este ordenamiento señala inequívocamente los objetivos que persigue: se trata de:

“dar a conocer los objetivos generales de la SEP, la misión y funciones de cada una de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que conforman su estructura orgánica; facilitando la coordinación interna entre el personal y las unidades administrativas en el cumplimiento de sus programas de trabajo; la interacción con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y

*con los gobiernos estatales; así como la orientación básica a los particulares que establecen o mantienen alguna relación con ella.*¹⁰⁸

El documento normativo en cita, se divide en los siguientes apartados: I.- Antecedentes; II.- Marco Jurídico; III.- Objetivos Generales; IV.- Atribuciones; V.- Estructura Orgánica; VI.- Misión y funciones y; VII Organigramas. Ahora bien, según lo expuesto con antelación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación dispone que cada una de las tres Subsecretarías de la dependencia gubernamental que me ocupa, cuente con unidades administrativas a su cargo; pero el propio ordenamiento no establece cual es la distribución específica entre las diversas oficinas públicas. Esta información está contenida de manera detallada en el quinto apartado del Manual, cuyo estudio permite apreciar la relación jerárquica que existe entre las unidades administrativas involucradas en el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

En efecto, la Unidad de Asuntos Jurídicos, depende directamente del Secretario de Educación Pública; en el nivel jerárquico inmediato inferior a dicho funcionario, se encuentran las siguientes unidades: a) Subsecretaría de Educación Superior; b) Subsecretaría de Educación Media Superior; c) Subsecretaría de Educación Básica; d) Oficialía Mayor y; e) Unidad de Planeación y Evaluación de las Políticas Educativas. Ahora bien, tres de las cuatro unidades administrativas encargadas de substanciar los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal, dependen directamente de la Subsecretaría de Educación Superior; es el caso de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, Dirección General de Educación Superior Tecnológica y Coordinación General de Universidades Tecnológicas, por su parte la Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación se encuentra adscrita a la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas.

El sexto apartado del Manual para la Organización General de la Secretaría de Educación Pública detalla la misión y las funciones de cada una de las unidades

¹⁰⁸ Párrafo segundo de la "Introducción" del Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2008.

administrativas y órganos desconcentrados con excepción de la Oficialía Mayor, de la Unidad de Planeación y Evaluación de las Políticas Educativas y de las tres Subsecretarías mencionadas en el párrafo inmediato anterior; aunque hay que advertir que el Manual se limita únicamente a dar el tratamiento de funciones a aquellas actividades que el Reglamento Interior, considera como facultades específicas de cada unidad, pues en efecto, el octavo título de este último ordenamiento se consagra al establecimiento de las atribuciones específicas de las Direcciones Generales y demás unidades administrativas.

En este orden de ideas, de acuerdo con el Manual de Organización, la Unidad de Asuntos Jurídicos tiene la misión de “Proporcionar la asesoría y el apoyo necesarios para que las acciones de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, brinden seguridad y certeza jurídica a los gobernados y se manifiesten en un marco de legalidad y justicia.”¹⁰⁹ En cuanto a las atribuciones específicas que el la fracción XXIV del artículo 13 del Reglamento Interior, encomienda a dicha Unidad, la tarea de auxiliar y asesorar a las unidades competentes en la substanciación de los procedimientos administrativos que revoquen o retiren el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares.

Es menester recordar que las atribuciones específicas del Reglamento son el equivalente de las funciones que el Manual atribuye a cada una de las unidades administrativas en cuestión. Así, la misión de la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), radica en contribuir al fortalecimiento integral de las instituciones públicas y privadas de educación superior que sean de su competencia; mejorar la calidad de sus programas académicos; gestionar y distribuir el subsidio federal a universidades públicas y a otros organismos vinculados con la educación superior, de manera oportuna y operar las políticas de la secretaría en materia de educación superior universitaria¹¹⁰. El artículo 18 del Reglamento Interior, ha distribuido en veintiuna fracciones, las atribuciones específicas de esta unidad, administrativa de las cuales, se pondrán de relieve, sólo aquellas que tienen que ver con el objeto perseguido por esta investigación, a saber:

¹⁰⁹ Diario Oficial de la Federación, publicación del 16 de junio de 2008, p 61.

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación, publicación del 16 de junio de 2008, p 67.

I.- Proponer, para autorización superior, 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 dedicadas a la educación tecnológica y a la formación de profesionales de la educación;

XIII. Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;

XIV. Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a que se refiere este artículo;

XV. 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 la sanciones correspondientes;

XVI. Autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas a que se refiere este artículo;

XX. Vigilar el otorgamiento de las becas a que están obligadas las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a que se refiere este artículo, y

XXI. Vigilar que los nombres de las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, a que se refiere este artículo, sean congruentes con la naturaleza y fines de la función educativa que cumplen.

Como es dable apreciar, no todos los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal se encuentran encomendados a la Dirección General de Educación Superior Universitaria; la primera fracción que figura en el extracto anterior, deja fuera a la educación tecnológica (así como a la educación normal, pero se ha visto que para la impartición de la misma requiere de más de una autorización que del reconocimiento de validez oficial en el sentido asignado a esta figura). Consecuentemente, la unidad administrativa encargada de los asuntos relacionados con el reconocimiento de validez oficial con respecto a la educación tecnológica, agropecuaria y forestal del tipo superior, así como las enseñanzas relacionadas con la ciencia y tecnología del mar es la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), al tenor de lo

dispuesto por las fracciones XVIII, XIX, XX y XXI del artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.

A mayor abundamiento, la redacción de dichas fracciones se corresponde literalmente con las disposiciones contenidas en las fracciones XIII, XIV, XV y XVI del artículo 18 de propio ordenamiento, aunque es menester recordar que el numeral 19 se refiere exclusivamente a la educación señalada en el párrafo inmediato anterior. Por su parte el Manual de Organización General de la Secretaría pone en manos de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica la misión de potenciar y asegurar el desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica hacia la conformación de institutos tecnológicos y centros de alto desempeño.

Empero, existe aún otra unidad administrativa vinculada con el reconocimiento de validez oficial de estudios en materia de educación tecnológica. Hablo de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT); dependencia que según el Manual de Organización General tiene trazados los siguientes objetivos: coordinar la planeación, organización, y evaluación del funcionamiento del Subsistema de Universidades Tecnológicas a través de la implementación de acciones académicas administrativas y de vinculación con el sector de bienes y servicios que promuevan tanto la consolidación del Sistema como el desarrollo del individuo y de la sociedad. Las funciones que el Manual encomienda a la Coordinación corresponden a las atribuciones contenidas en el vigésimo artículo del Reglamento Interior, de cuyas veintidós fracciones, es necesario mencionar las siguientes:

I. Proponer para autorización superior normas pedagógicas, contenidos, planes y programas de estudio, métodos, materiales didácticos e instrumentos para la evaluación del aprendizaje de la educación de tipo superior que imparta la Secretaría en los institutos tecnológicos y planteles de educación tecnológica agropecuaria y forestal, así como en ciencia y tecnología del mar, difundir los aprobados y verificar su cumplimiento;

XIX. Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar el reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;

XX. Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios a que se refiere este artículo;

XXI. Inspeccionar y vigilar, en términos de la Ley General de Educación y de las demás disposiciones aplicables, que las instituciones incorporadas por la Secretaría que impartan la educación a la que se refiere este artículo, cumplan con las disposiciones legales aplicables y, en su caso, substanciar los procedimientos e imponer las sanciones que correspondan, y

Es fácil advertir que tanto el Reglamento como el Manual, tratan de manera preponderantemente institucional las especies educativas que competen a cada una de las tres últimas unidades administrativas; lo que no resulta sencillo es determinar sustancialmente dicho ámbito de competencia acudiendo solo a lo dispuesto por los propios ordenamientos. Así es menester asistir a otras fuentes para una mejor comprensión de dicha distribución; pero antes es necesario entender que, en principio, corresponde a la Dirección General de Educación Superior Universitaria la substanciación de los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial para todos los estudios del tipo superior, pues la fracción I del artículo 18 del Reglamento vincula a todas las instituciones de la Secretaría con dicha unidad administrativa. Este principio admite solo dos excepciones, de las cuales voy a destacar solo aquella que excluye a la educación tecnológica del ámbito competencial de la DGSU.

Parecería evidente que la Dirección General de Educación Superior Tecnológica se arroga las atribuciones con las que el titular del ejecutivo no invistió a la DGSU; pero el problema se complica cuando se observa que la Coordinación General de Universidades Tecnológicas cuenta igualmente con funciones relativas a la educación tecnológica. ¿Cómo se distribuyen estas dos unidades administrativas sus respectivas atribuciones en torno a la materia? En todo caso ¿a qué razón responde esta aparente duplicidad de funciones? La respuesta se halla inserta parcialmente en los objetivos que el Manual de Organización General asigna a cada una de las dos dependencias involucradas; mientras la DGEST tiene como objetivo principal el robustecimiento del Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica, la Coordinación se vincula con el funcionamiento del Subsistema de Universidades Tecnológicas. Ahora bien:

*“A enero de 2008, el ahora **Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica** (SNEST) está constituido por 239 instituciones, de las cuales 108 son*

*Institutos Tecnológicos federales, 125 Institutos Tecnológicos Descentralizados, cuatro Centros Regionales de Optimización y Desarrollo de Equipo (CRODE), un Centro Interdisciplinario de Investigación para el Desarrollo de la Educación Tecnológica (CIIDET) y un Centro Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico (CENIDET). En estas instituciones, el SNEST atiende a una población escolar de 387,414 estudiantes en licenciatura y posgrado en todo el territorio nacional, incluido el Distrito Federal.*¹¹¹

La DGEST tiene a su cargo los asuntos relativos al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior con respecto a la educación tecnológica, agropecuaria, forestal, ciencia y tecnología del mar **a nivel licenciatura y todas las especies del posgrado**, mientras que la Coordinación General de Universidades Tecnológicas, **únicamente es competente para conocer de los procedimientos administrativos vinculados con el reconocimiento a nivel de Técnico Superior Universitario**; aunque la diferencia fundamental entre ambas competencias no radica en una diferencia pura y simple de niveles educativos sino en que la índole de los Institutos Tecnológicos difiere notablemente de las Universidades Tecnológicas, las cuales se delimitan del siguiente modo:

*“El reto de estas nuevas universidades consiste en formar a los profesionales técnicos a nivel superior que representen el detonador de desarrollo que el país requiere en estos tiempos. Para ello, las universidades tecnológicas nacen vinculadas con el sector productivo de bienes y servicios y con la comunidad en general, ya que para abrir una Universidad Tecnológica, se realizan cinco estudios de factibilidad: macroregional, microregional, socioeconómico y de expectativas, de oferta y demanda educativa y de mercado laboral. Con base en estos, se recaba la opinión sobre los perfiles profesionales que son necesarios en las distintas ramas y niveles de las empresas, así como los requerimientos de profesionistas a nivel Técnico Superior Universitario.”*¹¹²

En consecuencia es dable distinguir el contenido de las enseñanzas que corresponden a los Institutos de aquellos otros que competen a las Universidades Tecnológicas atendiendo en primer lugar al tipo de profesionista que buscan formar y

¹¹¹ www.dgest.gob.mx

¹¹² <http://cgut.sep.gob.mx>

en segundo, observando los niveles educativos que ofrece cada uno de ellos. Este orden de ideas deja en claro cuáles son las atribuciones de las unidades administrativas en cita, pero hay que añadir una tercera nota que las distingue: la Dirección General cuenta con la atribución de autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas a su cargo, prerrogativa que el titular del ejecutivo federal no concedió a la Coordinación.

Para el caso de los estudios que no entren en el ámbito de competencia de alguna de las dependencias gubernamentales que han sido expuestas, el artículo 41 del Reglamento pone en manos de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, las siguientes tareas que guardan relación con el objeto de este análisis: proponer y evaluar las políticas de la Secretaría en materia de reconocimiento de validez oficial, en coordinación con las demás unidades y con las autoridades locales; estudiar y resolver las solicitudes de reconocimiento en aquellos casos en que dicha atribución no corresponda a otra unidad; substanciar el procedimiento y emitir las resoluciones que retiren dicho reconocimiento; inspeccionar y vigilar los servicios educativos de los particulares que se encuentren incorporados al Sistema Educativo Nacional, gestionando dicha incorporación o que no cuenten con ella y en su caso imponer las sanciones correspondientes, cuando esta atribución no sea específica de otra unidad. Además:

XII. Proponer lineamientos generales conforme a los cuales los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría deban proporcionar becas;

XV. Elaborar y mantener actualizada la estadística de las escuelas particulares que funcionen con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría;

XVI. Evaluar e interpretar las normas en materia de autorización y de reconocimiento de validez oficial de estudios, así como asesorar a las demás unidades administrativas de la Secretaría, a sus órganos desconcentrados, a organismos públicos descentralizados y a las autoridades educativas locales, en el cumplimiento de éstas;

XVII. Evaluar e interpretar las normas en materia de revalidación y de equivalencia de estudios, así como asesorar a las demás unidades administrativas de la

Secretaría, a sus órganos desconcentrados, a sus organismos públicos descentralizados y a las autoridades educativas locales, en el cumplimiento de éstas, y

XVIII. Evaluar la prestación del servicio educativo en las escuelas particulares que funcionen con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios otorgados por la Secretaría.

En el caso de la educación del tipo superior resulta difícil encontrar especies educativas que no se encuentren atribuidas ya a otra de las unidades administrativas que han sido detalladas en párrafos previos. En todo caso las miras de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación, según el Manual de Organización consisten en: promover una eficiente administración escolar que apoye la labor educativa; facilitar la participación de los particulares en la prestación de servicios educativos; el tránsito de los discentes en el Sistema Educativo Nacional por conducto de políticas que agilicen las determinaciones de la autoridad en cuanto a la revalidación y equivalencia de estudios; la acreditación de los conocimientos adquiridos de manera autodidacta, por experiencia laboral o con fundamento en el régimen de certificación referido a la formación para el trabajo; el otorgamiento de becas.

Finalmente, el título XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública en armonía con el artículo 18 de la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal, está destinado a la suplencia de los servidores públicos de la dependencia; de esta manera las ausencias del titular de la Secretaría serán suplidas por los Subsecretarios de educación superior, media y básica, así como por el Oficial Mayor y por el titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, en el orden citado (artículo 52); por su parte las ausencias de los Subsecretarios y del Oficial Mayor, serán suplidas en sus respectivas competencias, por los titulares de las Direcciones Generales y demás unidades administrativas adscritas a ellas (artículo 54); finalmente el artículo 55 dispone:

“Artículo 55.- Los titulares de las direcciones generales y demás unidades administrativas serán suplidos en sus ausencias por los servidores públicos del nivel jerárquico inmediato inferior, en los asuntos de sus respectivas competencias.

Las ausencias de los directores generales adjuntos, coordinadores sectoriales, directores o subdirectores serán cubiertas por cualquiera de ellos que se encuentre presente, salvo que sea el único en la dirección respectiva, caso en el cual serán cubiertas por el servidor público que designe el director general. Los jefes de departamento serán suplidos en sus ausencias por el subjefe respectivo y, de no existir éste, por el servidor público que designe el titular de la Unidad Administrativa.

2.2.- Legislación Supletoria

Cuando un ordenamiento legal prevé la existencia de una figura jurídica, pero no la regula de forma precisa o suficientemente exhaustiva, es necesario acudir a un cuerpo normativo diverso para entender los alcances de dicha figura. Llamamos supletoriedad a esta relación entre ordenamientos jurídicos; la supletoriedad puede verificarse tanto en la interpretación de la ley de manera que las normas suplidas puedan tener una relación coherente con el resto del sistema jurídico, como en la integración pura y simple de la omisión en el ordenamiento suplido. Es en este orden de ideas que debemos entender la supletoriedad consignada expresamente en una ley, pues en este caso el propio sistema jurídico provee al intérprete de la ley de los elementos necesarios para una interpretación sana y armónica del sistema jurídico: “Comúnmente, la misma ley prevé la posibilidad de las lagunas, e indica a los jueces de qué medios han de echar mano, a fin de llenarlas”¹¹³; la supletoriedad constituye precisamente este señalamiento integrador de la ley.

El mecanismo normal de la supletoriedad va de ordenamientos jurídicos especializados a cuerpos normativos generales; los Tribunales Colegiados de Circuito brindan un valioso análisis de esta circunstancia y de los elementos que deben confluir para la actualización válida de la supletoriedad, como lo muestran los siguientes criterios jurisprudenciales:

¹¹³ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho” Quincuagésimo Segunda edición, Porrúa, México, 2004, p 366.

SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA.

La supletoriedad sólo se aplica para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones en forma que se integre con principios generales contenidos en otras leyes. Cuando la referencia de una ley a otra es expresa, debe entenderse que la aplicación de la supletoria se hará en los supuestos no contemplados por la primera ley que la complementará ante posibles omisiones o para la interpretación de sus disposiciones. Por ello, la referencia a leyes supletorias es la determinación de las fuentes a las cuales una ley acudirá para deducir sus principios y subsanar sus omisiones. La supletoriedad expresa debe considerarse en los términos que la legislación la establece. De esta manera, la supletoriedad en la legislación es una cuestión de aplicación para dar debida coherencia al sistema jurídico. El mecanismo de supletoriedad se observa generalmente de leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida; implica un principio de economía e integración legislativas para evitar la reiteración de tales principios por una parte, así como la posibilidad de consagración de los preceptos especiales en la ley suplida¹¹⁴.

SUPLETORIEDAD DE LA LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE.

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son: a) que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio; b) que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate; c) que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y d) que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida. Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra¹¹⁵.

¹¹⁴ Registro No. 199547, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Enero de 1997, Página: 374, Tesis: I.3o.A. J/19, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

¹¹⁵ Registro No. 212754, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 76, Abril de 1994, Página: 33, Tesis: I.4o.C. J/58, Jurisprudencia, Materia(s): Común.

Ahora bien, en el andamiaje jurídico que ciñe a la figura jurídica del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior señala el ordenamiento que habrá de suplirla cuando sus normas no contengan señalamiento expreso; pero como hubo oportunidad de observar al estudiar los aspectos relevantes de la Ley para la Coordinación, el ordenamiento supletorio de ésta, es la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la cual fue derogada por la Ley General de Educación. No obstante lo anterior, la figura jurídica que se analiza en esta investigación cuenta con un régimen supletorio firmemente establecido; sorprenderá incluso, el número de ocasiones en las que es menester auxiliarse de disposiciones supletorias a la materia educativa. Ello se debe principalmente a que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ocupa un papel muy peculiar en nuestro sistema jurídico.

2.2.1- Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994 pero no entró en vigor sino hasta el primer día de julio de 1995; desde su primer artículo la Ley estatuye a su cuerpo normativo con la envergadura que da el orden e interés público y extiende su aplicación a todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal incluyendo los actos de autoridad de los organismos públicos descentralizados de ésta, además de los servicios que preste el Estado de manera exclusiva y de los contratos que los particulares puedan celebrar con el mismo. El mismo artículo excluye del ámbito de aplicación de la Ley a la materia fiscal, responsabilidad de los servidores públicos, justicia agraria y laboral y al ministerio público en el ejercicio de sus funciones constitucionales; por lo que hace a la materia económica, financiera y de prácticas desleales en el comercio internacional únicamente son aplicables las disposiciones que integra el título tercero A de la Ley.

El artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de suma importancia para el tema que me propongo exponer, pues en dicho numeral se consigna un régimen supletorio de un cariz muy especial al disponer que la propia Ley (con excepción del título tercero A) será supletoria de las diversas leyes

administrativas. Se ha visto que el mecanismo de supletoriedad discurre generalmente de un ordenamiento normativo especializado hacia textos normativos generales que regulen principios esenciales, evitando así una innecesaria duplicidad de estos principios y otorgando un alto grado de coherencia al sistema jurídico en general. En este orden de ideas resulta evidente que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo consigna un régimen de supletoriedad característico, pues en esta ocasión es el cuerpo normativo general e integrador el que por disposición expresa del legislador prevé la aplicación supletoria del ordenamiento al que pertenece: a las leyes administrativas federales.¹¹⁶

La entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se encuentra enclavada en una seria polémica cuyos extremos exceden el objeto de estudio de esta investigación; baste decir que las leyes de procedimiento administrativo en general han sido objeto de fuertes críticas en la doctrina jurídica de diversos países. Verbigracia, para el diestro de mérito Jesús González Pérez las leyes de procedimiento administrativo, no son leyes de “procedimiento”; esto es así porque dichos procedimientos constituyen causas formales de funciones administrativas de índole muy diversa, de tal suerte que el objeto buscado por estas funciones condiciona de modo decisivo el procedimiento respectivo. Así, según la materia que afecte la actividad y el tipo de función, los trámites que se requieran, serán muy disímolos; en realidad cada regulación del procedimiento precisa de una determinación puntual de los actos en éste se concreta, con expresión de los requisitos de cada actuación y con especial énfasis en el plazo en que se producen:

c) Pretender que la ley de procedimiento administrativo contuviera la regulación de todos los procedimientos administrativos sería tanto como una codificación de la legislación administrativa desde la perspectiva formal. Y hace ya mucho tiempo que la doctrina constató que la codificación administrativa constituía un ideal inaccesible. Los procedimientos administrativos, cada procedimiento, ha de

¹¹⁶ Registro No. 184391, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Abril de 2003, Página: 1142, Tesis: I.4o.A.376 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

*regularse en la ordenación de cada una de las funciones administrativas, sea de provisión de medios o de realización de fines.*¹¹⁷

Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contiene principios esenciales que son comunes a todo procedimiento, con independencia del objeto que se proponga la función administrativa a través de las leyes especializadas; verbigracia los primeros siete capítulos del título tercero de la Ley están consagrados a reglamentar respectivamente: las disposiciones generales del procedimiento; los interesados en él; los impedimentos, excusas y recusaciones; términos y plazos; acceso a la documentación e información; notificaciones e impugnación de éstas. En todos estos aspectos es poco relevante que las diversas leyes ordinarias traten un procedimiento administrativo de licitación o de un procedimiento para la obtención de reconocimiento de validez oficial de estudios. Más aún, en la regulación específica de la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento administrativo, la Ley Federal consagra principios que robustecen la actuación pública federal y garantizan la seguridad de las relaciones entre la administración y los particulares; es el caso del artículo 43, al tenor del cual:

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

Además la Ley adjetiva de los procedimientos administrativos federales, no regula únicamente aspectos procedimentales; nuestra ley y en general los ordenamientos homólogos a ésta han ido más allá de la simple regulación adjetiva y genérica de los procedimientos administrativos, hasta normar también el régimen jurídico de la acción administrativa en todas sus facetas; la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ha

¹¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento Administrativo Federal", Cuarta Edición, Porrúa-UNAM, México, 2006, pp. 39-40.

consagrado los cuatro capítulos que integran su segundo título, al régimen jurídico de los actos administrativos: elementos, existencia, validez y extinción del acto, así como los supuestos de anulabilidad y nulidad del mismo. En suma, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo cuenta con un papel muy importante para el sistema jurídico mexicano y es en mérito de esta relevancia que se requiere especial cuidado en la valoración del alcance supletorio de este ordenamiento con relación a las leyes administrativas en particular. Para Manuel Lucero la Ley en comento:

*reviste una extraordinaria importancia, ya que por un lado representa un viejo anhelo, no solo de los estudiosos del derecho administrativo, sino de los gobernados en general, de contar en nuestro sistema jurídico con un ordenamiento legal que viniera a codificar las diversas disposiciones jurídicas que en materia administrativa se encontraban dispersas en infinidad de leyes y reglamentos, a fin de dar mayor seguridad a las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los particulares*¹¹⁸.

Si bien el régimen supletorio dispuesto por el segundo artículo de la Ley que se expone puede parecer muy general y equívoco para la abigarrada diversidad de los procedimientos que se ventilan ante la Administración Pública Federal, la trascendencia de las normas que componen la Ley Federal de Procedimiento Administrativo hace preciso atender al tipo de procedimiento que estatuyen cada una de las leyes especializadas para determinar la relación supletoria imperante, entre ésta y aquéllas. En el próximo capítulo serán estudiadas las diferentes categorías en las cuales la doctrina ha aglutinado la variedad de los procedimientos administrativos y la clasificación de aquéllos que tienen relación con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal; por el momento señalaré que el segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo derogó todas las disposiciones que se opusieran a lo establecido en ella, haciendo énfasis en la tramitación de los recursos administrativos regulados por las leyes especializadas. Pero es menester dejar categóricamente establecido que a excepción de los recursos administrativos, la Ley Federal en mención no derogó los procedimientos previstos por las leyes administrativas, sino tan solo aquellas normas que se opusieran a ella.

¹¹⁸ LUCERO MENDOZA, Manuel, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada", Porrúa, Séptima Edición, México, 2008, p XV.

En tal virtud los recursos en materia administrativa alcanzaron un alto grado de coherencia al ser regulados por un único cuerpo normativo; a mayor abundamiento el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo 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 el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.” Hablar del recurso de revisión, incide directamente en un tema que ha ocupado a juristas de gran talla en la escena mundial y en nuestro país; baste citar las obras de Alberto C. Sánchez Pichardo (Medios de Impugnación Administrativa) o de Manuel Lucero Espinosa (Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal); hablo de los medios de impugnación en materia administrativa. Se trata de un tema arduo, cuyas líneas generales apenas pueden ser comprendidas utilizando un espacio igual al que dispongo para la totalidad de la presente investigación.

No obstante lo anterior, es preciso mencionar que los actos dimanados de la Administración Pública Federal no cuentan con el recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como el único medio legal para ser impugnados; el artículo 2º Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el juicio contencioso administrativo federal, también conocido en la práctica jurídica como juicio de nulidad, procede en contra de las resoluciones administrativas definitivas que establezca la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en efecto, el artículo 14 de este ordenamiento jurídico enuncia todas y cada una de las resoluciones de la Administración Pública Federal que entran en el ámbito de competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Para el tema de la investigación que presento, es preciso destacar la fracción XI del mencionado artículo 14, al tenor de la cual:

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

XI. 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 de Procedimiento Administrativo;

Además de las resoluciones aludidas, el juicio contencioso administrativo federal, al tenor de lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, procede contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos, es decir cuando tales instrumentos normativos irrogan perjuicios con su sola entrada en vigor sin necesidad de un primer acto de aplicación o cuando el interesado los controvierta, precisamente, en unión del primer acto de aplicación. Al tenor del precepto normativo en glosa, las autoridades de la Administración Pública Federal cuentan con la facultad de controvertir una resolución administrativa favorable a un particular, cuando dichas autoridades la estimen contraria a la ley.

En legislaciones anteriores, las disposiciones en materia del juicio contencioso administrativo, obraban inmersas en el Código Fiscal de la Federación, sin embargo tras la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal el 1º de diciembre de 2005 y su posterior entrada en vigor el primer día del año 2006, se derogaron todas las disposiciones que el Código mencionado regulaba a través de su sexto título; a mayor abundamiento el artículo transitorio Segundo, de la Ley Federal en comento consigna: “A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”

En mérito de lo expuesto hasta el momento, es evidente que los particulares que se estimen afectados por un acto o resolución de la Administración Pública Federal, pueden incoar el recurso de revisión o el juicio contencioso administrativo federal de manera optativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, una vez iniciado dicho juicio, el recurso de

revisión se desechará por improcedente al tenor de lo previsto por la fracción V del artículo 89 de la citada Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a saber:

Artículo 89.- Se desechará por improcedente el recurso:

V. Cuando se esté tramitando ante los tribunales algún recurso o defensa legal interpuesto por el promovente, que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto respectivo.

Por el contrario el juicio contencioso administrativo en mención, procede en contra de las resoluciones que pongan fin a la tramitación del procedimiento administrativo que implica el recurso de revisión; ello en términos de la citada fracción XI del artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en concomitancia con lo previsto por el párrafo segundo del artículo 1º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; es decir: “Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

En estrecha concomitancia con lo anterior, los actos y resoluciones de la Administración Pública Federal que sean susceptibles de impugnación al tenor de lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, admiten la incoación de juicio de garantías sin observar el principio de definitividad previsto por la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo. En efecto, según dicho precepto normativo el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo que deban ser revisados de oficio, según las leyes que los rijan o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal a virtud del cual puedan ser modificados o anulados; en suma, el principio de definitividad entraña la obligación de los recurrentes, de agotar todos los medios legales de defensa previstos por el sistema jurídico mexicano, antes de acudir al juicio de garantías.

Sin embargo, este principio admite una importante excepción, la cual se encuentra regulada por la fracción XV del artículo 73 de la Ley de Amparo: que las leyes encargadas de regular los medios de impugnación conducentes, contengan requisitos para conceder la suspensión definitiva del acto o resolución materia de la controversia mayores a los previstos por la propia Ley de Amparo. Ahora bien dado el carácter optativo del recurso de revisión previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no puede dársele una obligatoriedad que no caracteriza a esta figura, vinculando a los impetrantes de protección y amparo, a agotar el medio de defensa aludido con antelación al juicio de garantías; por su parte el juicio contencioso administrativo federal, prevé mayores requisitos para otorgar la suspensión definitiva del acto reclamado, situación que actualiza la excepción al principio de definitividad que se ha expuesto en líneas previas. El siguiente criterio jurisprudencial deja claros tales extremos:

RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Conforme al artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados que se rijan por ese ordenamiento, entre los que se encuentra el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia, o resuelvan un expediente, pueden de manera optativa impugnarlos a través del recurso de revisión en sede administrativa o mediante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por consiguiente, resulta innecesario agotar el recurso de revisión en mención previamente a la promoción del juicio constitucional, pues dada la optatividad de dicho medio de impugnación, no puede dotársele de una obligatoriedad que no lo caracteriza, máxime si como en la especie, se actualiza una excepción al principio de definitividad, al exigir el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (ordenamiento legal que derogó las disposiciones del Código Fiscal de la Federación relativas al juicio contencioso administrativo) mayores requisitos que la Ley de Amparo para conceder la suspensión del acto reclamado, los que consisten en: 1) circunscribir la posibilidad de solicitar la medida cautelar a los supuestos en que la autoridad ejecutora niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución; 2) obligar al

solicitante a ofrecer, en su caso, las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de la garantía, a la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora y, si la hubiere, la documentación en que conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución; 3) obligar a ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza, para reparar los daños o indemnizar por los perjuicios que pudieran causarse a la demandada o terceros con la suspensión si no se obtiene sentencia favorable en el juicio -debiendo expedir dichos documentos a favor de las partes demandadas-; 4) constreñir a exponer en el escrito de solicitud de suspensión, las razones por las cuales considera se debe otorgar la medida cautelar y los perjuicios que se causarían en caso de la ejecución de los actos cuya suspensión se solicite; 5) condicionar el otorgamiento de la suspensión a que, sin entrar al fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto impugnado; y, 6) establecer que se otorgará la suspensión si la solicitud es promovida por la autoridad demandada por haberse concedido indebidamente. Por tanto, los afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas o de organismos descentralizados pueden acudir al juicio de amparo indirecto sin agotar el recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.¹¹⁹

2.2.2 Código Federal de Procedimientos Civiles

En el apartado inmediato anterior, se observó que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, prescribe un mecanismo supletorio muy particular con relación a las diversas leyes administrativas; en efecto si bien la vía normal de la supletoriedad discurre de ordenamientos de contenido especializado hacia cuerpos normativos de contenido general, en el caso del régimen supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es el ordenamiento general e integrador el que prevé su aplicabilidad a las disposiciones normativas contenidas en las leyes administrativas especializadas. No es menos característico el mecanismo de supletoriedad contenido en el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual estatuye al Código Federal de Procedimientos Civiles, como el ordenamiento jurídico supletorio aplicable a la propia Ley, en la parte conducente. Se trata evidentemente de una

¹¹⁹ Registro No. 168807 Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Septiembre de 2008, Página: 232, Tesis: 2a./J. 109/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

remisión que se verifica de parte de un cuerpo normativo que contiene principios generales de los procedimientos ventilados ante la Administración Pública Federal, a otro ordenamiento jurídico que también cuenta con reglas generales en relación con dichos procedimientos administrativos.

En efecto, antes de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tanto los Tribunales Colegiados de Circuito como la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvieron diversos criterios que tienen en común tres importantes cuestiones: a) si en derecho sustantivo es el Código Civil el ordenamiento que contiene los principios esenciales que rigen las diversas ramas del Derecho, luego entonces, tratándose de la materia procesal y dentro de cada jurisdicción, es la codificación civil adjetiva la que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas; b) en mérito de lo anterior el Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable a todos los procedimientos administrativos substanciados por las autoridades federales; c) este régimen supletorio es aplicable en tanto la Ley no disponga expresamente otra cosa en contrario.¹²⁰

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se genera una curiosa consecuencia en las relaciones supletorias del Código Federal de Procedimientos Civiles con respecto a los procedimientos substanciados ante las autoridades administrativas federales: se reconoce a nivel legislativo la idea de que el mencionado Código debe regular los procedimientos administrativos federales pero desplazándolo hacia un segundo grado de supletoriedad en mérito de la promulgación de un cuerpo normativo destinado a reglamentar, precisamente, los procedimientos administrativos federales; a saber, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En suma, este último ordenamiento constituye el vínculo entre el Código Federal de Procedimientos Civiles y los procedimientos en comento, de tal suerte que la relación entre ambos ya no se presume solamente, pero la propia

¹²⁰ Cfr. Registro No. 20887, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, XV-II, Febrero de 1995, Página: 563, Tesis: VI.1o.185 C, Tesis Aislada, Materia(s): Civil; Registro No. 265440 Localización: Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, CXVII, Página: 87, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

relación únicamente podrá actualizarse atendiendo primero a lo dispuesto en la Ley adjetiva de los procedimientos administrativos de la Administración Pública Federal.

Ahora puede apreciarse de mejor manera la razón que llevó a afirmar, en líneas anteriores, que el régimen jurídico de los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior al nivel federal, cuenta con un mecanismo de supletoriedad firmemente establecido; es fácil advertir que este régimen supletorio otorga un alto grado de coherencia al andamiaje normativo que sostiene a los procedimientos materia de la presente investigación, garantizando además una seguridad mayor a los gobernados que se vean involucrados en ellos, al encontrarse previstos en las disposiciones contenidas en la normatividad especializada en la materia o bien en los ordenamientos supletorios de ésta, la mayoría de los supuestos procedimentales necesarios para una correcta substanciación. Verbigracia, el Código Federal de Procedimientos Civiles contiene, en las reglas de valoración de pruebas, valiosas herramientas tanto para el órgano administrativo federal encargado de substanciar los procedimientos respectivos como para el gobernado afectado por ellos, toda vez que éste cuenta con la certeza de los criterios que habrán de ser aplicados a los medios de convicción que ofrezca.

2.3 Acuerdos de Reconocimiento

En párrafos precedentes de la presente investigación expuse que el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal atribuye a los Secretarios de Estado la tarea de expedir los Manuales para la Organización, de procedimientos y de servicio al público necesarios para el funcionamiento de las dependencias que se encuentren a su cargo. Es decir, el legislador ha investido a los titulares de las Secretarías de Estado con la facultad de emitir actos materialmente legislativos, dentro del ámbito de sus respectivas competencias; es esta la naturaleza jurídica de los Acuerdos Secretariales en tanto que instrumentos normativos vinculantes para el desarrollo de la función administrativa que cada una de las Secretarías que componen la Administración Pública Federal.

El 27 de mayo de 1998 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo Secretarial número 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios; este documento normativo se encuentra suscrito por el entonces Secretario de Educación Pública, Miguel Limón Rojas con el siguiente fundamento jurídico: artículos 3o. fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 fracciones I, V, VI y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1o., 10, 11, 14 fracción IV, 16 párrafo segundo, 54, 55, 58 y cuarto transitorio de la Ley General de Educación, 4o. y 5o. fracciones I y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. A propósito de este último cuerpo normativo, debe recordarse que en 1998, aún se encontraba en vigor el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública que había promulgado el Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1994; los artículos de aquél ordenamiento que se vieron involucrados en el nacimiento del Acuerdo 243 consignaron respectivamente las siguientes disposiciones:

Artículo 4o.- Corresponde originalmente al Secretario la representación de la Secretaría, así como también el trámite y resolución de todos los asuntos que son competencia de ésta. Para tales efectos ejercerá todas las facultades que resulten necesarias.

El Secretario, para la mejor distribución y desarrollo del trabajo, podrá:

I.- Conferir aquellas facultades que sean delegables a servidores públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, expidiendo los acuerdos relativos que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, y

II.- Autorizar por escrito a servidores públicos subalternos para que realicen actos y suscriban documentos que formen parte del ejercicio de sus facultades delegables. Dichas autorizaciones deberán registrarse en la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

Artículo 5o.- Son facultades indelegables del Secretario las siguientes:

I.- Determinar, dirigir y controlar la política de la Secretaría y la del sector paraestatal coordinado por ella, de conformidad con la legislación aplicable, con los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y con los lineamientos que el Presidente de la República expresamente señale;

XI.- Expedir el manual de organización general de la Secretaría, que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, así como también aquellos

manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público, necesarios para el mejor funcionamiento de la dependencia;

Así, en uso de las facultades otorgadas al Secretario de Educación, en relación con los asuntos que competen a la Dependencia a su cargo, debemos entender la emisión del Acuerdo 243, como el primer intento de reglamentar con la debida fuerza normativa los lineamientos generales para el trámite y otorgamiento de la autorización y del reconocimiento de validez oficial de estudios, pues hasta el 27 de mayo de 1998, ninguno de los ordenamientos aplicables al régimen jurídico de autorización o reconocimiento disponía de un cuerpo normativo suficientemente detallado en torno la substanciación de los procedimientos administrativos correspondientes. Es cierto que el artículo 19 del Reglamento Interior de 1994 invistió a la entonces Dirección General de Educación Superior con atribuciones para estudiar y elaborar los proyectos de resoluciones relacionadas con las solicitudes de los particulares para impartir educación del tipo superior con reconocimiento de validez oficial de estudios, así como para substanciar los procedimientos tendentes a retirar dicho reconocimiento, pero estas prerrogativas se encontraban circunscritas a la elaboración de proyectos que en todo caso debían ser sancionados por los superiores jerárquicos del titular de la Dirección, quien únicamente contaba con la facultad directa de inspeccionar los servicios educativos de los particulares que contaran con reconocimiento dimanado de dicha dependencia e imponer las sanciones correspondientes.

Empero, en el ejercicio de las atribuciones arriba mencionadas existía un enorme vacío normativo que vino a ser colmado en parte por el Manual de procedimientos para otorgar y mantener el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, que vio la luz en octubre de 1994; sin demeritar la elevada utilidad práctica del este instrumento, la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dejó en claro que los actos administrativo de carácter general tales como lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales y disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación para que tengan efectos jurídicos, situación que no se verificó en el caso del Manual señalado.

Por otro lado, el Acuerdo 243 vino a relacionar de manera coherente, el régimen jurídico de las instituciones particulares de educación superior con el contexto jurídico-administrativo imperante en 1998; en efecto, los considerandos del ordenamiento que me propongo exponer, dejan en claro que la regulación de los procedimientos administrativos relacionados con la autorización y con el reconocimiento de validez oficial de estudios, debe tomar en cuenta que la Ley General de Educación determinó la consolidación de un Sistema Educativo Nacional basado en el federalismo educativo, así como una estrategia de modernización de los servicios educativos.

Los considerandos del Acuerdo 243 también estiman necesario ponderar en la regulación de los procedimientos administrativos en comento, que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 dejó establecidos los siguientes puntos: a) propone una cruzada permanente a favor de la educación, fincada en una alianza general donde converjan todos los órdenes de gobierno y los diversos sectores sociales; b) enfrentar el rezago, elevar la calidad de los servicios educativos, mejorar su pertinencia, ampliar su cobertura, introducir las innovaciones que exige el cambio y anticipar necesidades y soluciones a los problemas que sean previsibles; c) promover la simplificación de disposiciones administrativas y de operación en el Distrito Federal e instar a las entidades federativas para que obren en el mismo sentido; d) la presencia de los particulares en la educación equivale a dejar abierta posibilidad de la práctica de opciones pedagógicas cuya variedad incide de manera positiva en el proceso general de la educación.

Cabe destacar que los autores del Acuerdo 243, también sopesaron, en la fragua de este ordenamiento que el Presidente de la República expidió el Acuerdo para la Desregulación Empresarial cuyo propósito esencial radica en el establecimiento de las bases para implementar la desregulación sistemática de las normas vigentes que sustentan los trámites que realizan los particulares ante la Administración Pública Federal. Ahora bien, el Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, dispuso el término de sesenta días hábiles posteriores a su propia entrada en vigor, para la publicación de los Acuerdos específicos de cada uno de los niveles educativos o estudios de formación para el trabajo. A pesar de que esta disposición resulta clara, unívoca e

incontrovertible, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las regulaciones en torno a los trámites y procedimientos relacionados con cada una de las especies educativas mencionadas, se verificó hasta las siguientes fechas: Acuerdo 243, educación primaria, 26 de marzo de 1999; Acuerdo 255 educación secundaria 13 de abril de 1999; Acuerdo 276, educación secundaria técnica, 27 de junio de 2000; Acuerdo 278, educación preescolar 30 de junio de 2000; Acuerdo 279, educación superior 10 de julio de 2000; Acuerdo 330, educación media superior, 1 de octubre de 2003.

El desfase evidente entre la tercera disposición transitoria del Acuerdo 243 y la promulgación de los cuerpos normativos respectivos, se explica a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 7 de septiembre de 1998, del Acuerdo 248, por el que se prorroga el plazo en que se expedirán y publicarán los acuerdos específicos a que se refieren los artículos 3º, 11 y tercero transitorio del diverso número 243, publicado el 27 de mayo de 1998. El tercer considerando del Acuerdo 248 deja en claro que las instituciones particulares de educación representadas en el Consejo para la Desregulación Económica que fue creado por virtud del artículo 11 del acuerdo presidencial para la desregulación empresarial vigente desde el 25 de noviembre de 1995, solicitaron a la Secretaría de Educación Pública, prorrogar el plazo para la publicación de los Acuerdos específicos a fin de valorar su contenido. En este orden de ideas, el Acuerdo 248 dejó sin efectos el término de 60 días hábiles que ordenaba el diverso número 243, pero no estableció una fecha específica en su lugar, disponiendo que los ordenamientos específicos fuesen publicados “en las fechas que se convengan en el seno del Consejo para la Desregulación Económica”. Ahora bien, el Acuerdo para la educación del tipo superior lleva por número el 279 y fue publicado el 10 de julio de 2000; en torno a la creación de este instrumento normativo Roberto Rodríguez Gómez comenta:

La preocupación de las organizaciones no era sólo de tiempo, sino que consideraban que el contenido de las normas específicas debería ser resultado de la interlocución con el sector privado. El Consejo Coordinador Empresarial apoyó la gestión al designar a FIMPES como su representante ante la Unidad de Desregulación Económica de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

(SECOFI) para tratar con el gobierno los temas de educación superior (Boletín NotiFimpes, 5 de junio de 2000). El secretario de Educación Pública aprobó la moción y firmó un nuevo acuerdo que ampliaba las fechas establecidas (Acuerdo SEP 248, 5 de septiembre de 1999).

Posteriormente, la SEP hizo llegar a la FIMPES el proyecto del RVOE de educación superior. La organización respondió que el mismo “resulta en una sobre-regulación inusitada” y se negó a suscribirlo. A cambio propuso la integración de una comisión bipartita, la SEP aceptó y la comisión se instaló a mediados de 1999. Tras varias reuniones, las partes lograron convenir el contenido del ordenamiento (abril del 2000) y el texto se publicó, con fuerza de ley, el 10 de junio de 2000. La FIMPES concluyó del proceso: “puede decirse con certeza que, sin la intervención de FIMPES, hoy la SEP ya habría publicado un Acuerdo Específico para la Educación Superior sin escuchar uno sólo de los argumentos de la FIMPES, con el consiguiente exceso de controles y de poder discrecional de las autoridades”¹²¹

Los considerandos del Acuerdo 279, vinculan el nacimiento de este cuerpo normativo con el Plan Nacional de Desarrollo 1995-200, con el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 y con el Acuerdo para la Desregulación Empresarial promulgado el 24 de noviembre de 1995. Luego entonces, a partir del 10 de julio del año 2000, la educación superior en los Estados Unidos Mexicanos, contó con un maco jurídico copiosamente articulado en torno las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial, colmando así el enorme vacío normativo que otrora imperara en la substanciación de los procedimientos administrativos respectivos. Esta circunstancia trajo como resultado una sensible mejora en el despacho de dichos procedimientos y el robustecimiento de la garantía de legalidad en materia de reconocimiento de validez oficial; pero la promulgación del Acuerdo 279 también aparejó serias consecuencias de índole negativa para el desarrollo de la educación superior en nuestro país y de manera aún más deplorable, abrió la posibilidad de que muchos usuarios de servicios educativos resultaran seriamente afectados, como se verá de manera detallada en el cuarto capítulo de esta investigación.

¹²¹ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, “Entre lo Público y lo Privado, la Polémica de las Universidades Patito”, en “Anuario Educativo Mexicano, Visión Retrospectiva” Guadalupe Teresinha Bertussi, Miguel Ángel Porrúa-UPN, México, 2004, pp. 438-439.

2.3.1 Acuerdo Secretarial número 243

El artículo 2º del Acuerdo por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, determina que la aplicación de este ordenamiento será obligatoria para las unidades administrativas y los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública; empero, además dicho artículo pone en manos de la Secretaría la tarea de promover, por conducto de los instrumentos conducentes, que las autoridades federativas de los estados y los organismos descentralizados federales o estatales, que tengan competencia para otorgar reconocimiento de validez oficial de estudios, adopten en sus disposiciones los lineamientos establecidos en el propio Acuerdo.

El objeto del cuerpo normativo en mención queda claro desde su primer artículo: “establecer las bases generales a las que se sujetará el otorgamiento y trámite de la autorización o del 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 educación no escolarizada y mixta a que se refiere el artículo 46 de la Ley General de Educación, los particulares deberán ajustarse a lo dispuesto por el Acuerdo 243 en concomitancia con el Acuerdo específico que para tal efecto expida la Secretaría de Educación Pública. El primer artículo de las Bases publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, contiene valiosas herramientas conceptuales en torno a lo que debe entenderse por modalidad escolarizada, no escolarizada y mixta; estos conceptos resultan valiosos pues como se recordará el numeral 46 de la Ley General de Educación dispone que las modalidades de la educación básica, media superior y superior serán las tres especies mencionadas pero no define ninguna de ellas.

Entendemos por modalidad escolarizada al conjunto de servicios que se imparten en las instituciones educativas, situación que implica un espacio físico destinado a recibir información académica de manera sistemática y la existencia de instalaciones que cubran las características señaladas por la autoridad educativa en el Acuerdo

específico; la modalidad no escolarizada es aquella destinada a estudiantes que no asisten a la formación en el campo institucional. En esta modalidad es preciso que la institución sustituya la falta de presencia del alumno, mediante elementos que permitan la formación a distancia de éste, de tal suerte que el grado de apertura y flexibilidad del modelo depende de los recursos didácticos de auto acceso, del equipo de informática y telecomunicaciones y del personal docente. La modalidad mixta, por su parte es la combinación de las dos modalidades anteriores, la cual se caracteriza por su flexibilidad para cursar las asignaturas o módulos que componen el plan de estudio ya sea de manera presencial o no presencial.

El artículo 3º del Acuerdo 243, contiene también importantes herramientas conceptuales, en torno a la autorización y al reconocimiento de validez oficial de estudios; de hecho dicho numeral es el primero en determinar de manera clara, cual es la diferencia entre ambas figuras. Así, definimos la autorización como el acuerdo previo y expreso de la autoridad educativa que permite al particular impartir estudios de primaria, secundaria, normal y demás de formación para maestros de educación básica; por su parte el reconocimiento de validez oficial de estudios es el acuerdo expreso de la autoridad educativa que reconoce la validez a estudios impartidos por un particular que sean distintos de la educación primaria, secundaria, normal y demás de formación para maestros de educación básica. Concomitantemente, el artículo 3º de las Bases define como revocación de la autorización a la resolución de la autoridad educativa, por virtud de la cual se deja sin efectos una autorización otorgada previamente; el retiro del reconocimiento, por su parte, se define como la resolución de la autoridad educativa que deja sin efectos el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares. Como se expuso al tratar la Ley General de Educación (artículo 76), las consecuencias jurídicas en uno y otro caso son de índole muy diversa, pues la revocación conlleva el cese inmediato del servicio educativo, verificado incluso a través de la clausura, mientras que el retiro únicamente implica que la validez oficial ya no será otorgada a los estudios realizados en la institución correspondiente, pero ésta puede seguir operando sin reconocimiento.

De las doce fracciones que componen el artículo 3º del Acuerdo 243, estoy señalando únicamente aquellas que resultan necesarias para la debida exposición del

tema que se investiga; Así, cabe precisar que el artículo 3º de las Bases, contiene la determinación de aquello que debe entenderse por Acuerdo específico; ordenamiento al que me he referido en diversos lugares del presente apartado, pero aún sin definirlo. Se entiende por Acuerdo específico el cuerpo normativo emitido por la Secretaría de Educación Pública para cada uno de los niveles educativos o estudios de formación para el trabajo que regula de manera específica y diferenciada cada uno de los procedimientos, trámites y requisitos para obtener la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios y operar dentro del Sistema Educativo Nacional. Dichos ordenamientos tienen un origen en común: el propio Acuerdo 243. En el caso de la educación del tipo superior, el Acuerdo específico lleva por número el 279 y de él se dará cuenta en el apartado siguiente.

Finalmente, es menester señalar que las fracciones VI y VII del artículo 3º de las Bases recogen las mismas disposiciones que el artículo 37 de la Ley General de Educación estatuye en torno a los tipos y niveles educativos; por su parte la fracción VIII del artículo tercero define al particular como la persona física o moral de derecho privado que solicite o cuente con acuerdo de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios. Ahora bien, el artículo 4 del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios recoge un principio que ya había sido consagrado en la reglamentación adjetiva de los procedimientos administrativos federales; en efecto el primer párrafo del artículo 15 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prohíbe a las autoridades educativas la exigencia de formalidades que no se encuentren previstas expresamente en las leyes respectivas. En este orden de ideas el cuarto artículo de las Bases deja en claro que los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 3º Constitucional en concomitancia con la Ley General de Educación, las propias Bases, el Acuerdo secretarial específico y a las leyes, decretos y acuerdos secretariales que le sean aplicables; fuera de ellos, dichos particulares no tienen la obligación de observar ningún otro ordenamiento, en relación con sus respectivos autorización o reconocimiento.

Al tenor de lo dispuesto por el quinto ordinal de las Bases, tanto la autorización como el reconocimiento de validez oficial serán otorgados en favor de un particular,

para impartir planes y programas específicos, en un domicilio diferenciado y con docentes que satisfagan los requisitos que prevé el artículo 5 del mismo Acuerdo 243. Como es fácil observar, el ordenamiento en análisis recoge los tres requisitos que la Ley General de Educación (artículo 55) exige de manera genérica a los aspirantes a la autorización o reconocimiento de validez oficial; a saber: personal que acredite la preparación adecuada para impartir educación; instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, pedagógicas y de seguridad que la autoridad otorgante establezca; planes y programas que la misma autoridad determine, en el caso de la educación diversa a la primaria, secundaria, normal y demás de formación para maestros de educación primaria.

Concomitantemente, el artículo 6° del Acuerdo 243 garantiza que los particulares continúen observando estos tres requisitos genéricos, imponiéndoles la obligación de solicitar previamente el acuerdo de la autoridad educativa cuando se realicen cambios en torno al titular del acuerdo por virtud del cual se haya otorgado la autorización o el reconocimiento respectivos, en el domicilio y en los planes y programas de estudio autorizados; las asignaturas que sean adicionadas a los planes y programas que la autoridad educativa haya estimado procedentes carecerán de validez oficial. El numeral en análisis, dispone que en los casos descritos el particular deberá exhibir la solicitud y los anexos correspondientes, en los términos de lo dispuesto por el Acuerdo específico, el cual además establecerá los plazos de respuesta, pero el supuesto de que los cambios solicitados sean procedentes, el artículo 6° de las Bases establece el término de veinte días hábiles para la emisión del acuerdo correspondiente.

Por su parte, el séptimo artículo de las Bases en mención, consigna la obligación a cargo de los particulares de presentar ante la autoridad educativa un aviso de cambios cuando éstos se refieran al horario, al turno de trabajo, al alumnado, al nombre de la institución y a los planes y programas de estudio cuando se trate de actualizaciones en el contenido de las materias respectivas. A este último respecto, es evidente que el artículo séptimo contiene una excepción a lo dispuesto por el numeral 6° del mismo ordenamiento. Efectivamente, en principio los planes y programas de estudio que la autoridad educativa determine, no son modificables, pero este principio cuenta con dos salvedades; si los particulares estiman conveniente realizar

modificaciones a dichos planes y programas deben sujetarse a lo dispuesto por el ordinal 6° y recabar previamente la anuencia de la autoridad educativa; la segunda excepción es aplicable para el caso de que las modificaciones incoadas por los particulares versen sobre la actualización de las materias que componen los planes y programas, supuesto en el cual, solo es preciso dar aviso a la autoridad, según lo dispuesto por el artículo 7° de las Bases, al tenor del cual, la definición de actualización deberá consignarse en el Acuerdo específico respectivo.

El artículo 7° del Acuerdo 243 establece, para el supuesto del aviso de cambios al turno de trabajo y al alumnado, que la autoridad educativa podrá realizar una visita de inspección durante el ciclo escolar siguiente; de verificarse que las variaciones implementadas no cumplen con los requisitos dispuestos por las Bases o por el Acuerdo específico, se procederá a sancionar al particular en los términos de lo previsto por los artículos 75, 76 y 78 de la Ley General de Educación. Consecuentemente, el aviso respectivo y en su caso los resultados de la visita, incluyendo la eventual sanción serán anexados al acuerdo de autorización o reconocimiento respectivo. En cuanto a la entrada en vigor de los cambios en análisis el artículo 7° del Acuerdo en estudio, establece que las modificaciones a los planes y programas de estudio por concepto de actualización surtirán efectos a partir del ciclo escolar inmediato posterior al que se hubiera presentado el aviso correspondiente y en los demás casos los particulares deben exhibir la debida notificación con treinta días hábiles de anticipación a la entrada de un nuevo ciclo.

Ahora bien, los artículos 8 a 14, que integran el segundo capítulo del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, contienen los lineamientos genéricos de la iniciación y el trámite del procedimiento administrativo conducente al otorgamiento de las figuras jurídicas en mención; por su parte los ordinales que componen el capítulo III de las Bases (artículos 15 a 19) se encuentran divididos en tres secciones, cada una de las cuales se refiere a uno de los tres grandes requisitos que exige el artículo 55 de la Ley General de Educación para la obtención de la autorización o el reconocimiento de validez. Sin embargo, fuera de algunas estipulaciones de carácter general, el capítulo que se comenta deja la regulación detallada del inicio, substanciación y requisitos del

procedimiento al Acuerdo específico que corresponda, el cual, debe recordarse, es el 279 en el caso de la educación del tipo superior. En este orden de ideas y con el objeto de no imponer al lector una actividad supererogatoria detallando en este lugar, la exposición que corresponde mejor a otro, dejaré el desarrollo de estos artículos para el siguiente capítulo de este trabajo; obrando de esta manera es posible adminicular debidamente los lineamientos generales de las Bases, con la regulación específica que figura en el Acuerdo 279 y con el seguimiento del procedimiento respectivo ante la autoridad educativa tal como se da en la realidad administrativa.

Por lo que hace a la resolución de las autoridades educativas, el vigésimo segundo artículo del Acuerdo 243 dispone que una vez que el particular haya colmado los requisitos necesarios, la autoridad educativa expedirá un acuerdo de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, debidamente fundado y motivado; en dicho acuerdo habrán de mencionarse: a) el particular beneficiario de la autorización o del reconocimiento; b) el nombre y domicilio de la institución educativa; c) el tipo, nivel y modalidad de los estudios incorporados; d) el o los turnos y el alumnado con que se impartirán los estudios; e) el inicio de la vigencia del mismo.

En concomitancia con lo anterior el artículo 23 del cuerpo normativo en estudio, establece que para la autorización, el acuerdo respectivo surtirá efectos a partir del ciclo escolar inmediato posterior a la fecha de emisión del propio acuerdo; por el contrario el vigor del acuerdo que otorgue el reconocimiento de validez oficial de estudios, se hará retroactivo a la fecha de presentación de la solicitud. Así, el artículo 23 dispone lineamientos armónicos con el resto del andamiaje jurídico que regula las figuras en mención; en efecto, una de las características esenciales que distingue a la autorización del reconocimiento de validez oficial, es precisamente que para implementar el servicio educativo con autorización los particulares requieren de anuencia previa y expresa de la autoridad educativa, de modo que el vigor del acuerdo respectivo no puede generarse hasta en tanto el particular haya acreditado el cumplimiento de todos los requisitos necesarios y que dichos requisitos hayan sido debidamente valorados por la autoridad educativa en la emisión del acuerdo. Por el contrario los particulares que aspiren al reconocimiento de validez oficial, no precisan de una autorización previa y expresa por parte del Estado, para iniciar sus labores

educativas, pero de resultar procedente su petición, el acuerdo respectivo sólo será retroactivo al momento de la exhibición de dicha solicitud, momento en el cual el particular acreditó los elementos esenciales.

Consecuentemente, en el caso de que la autoridad educativa niegue el reconocimiento de validez oficial, el artículo 24 de las Bases establece que dicha autoridad no tiene responsabilidad de reconocer la validez de los estudios realizados con antelación a la presentación de la solicitud correspondiente o aquellas actividades de enseñanza que se hayan verificado durante la substanciación del procedimiento respectivo. En este orden de ideas y en armonía con el artículo 59 de la Ley General de Educación el último párrafo del ordinal en comento, obliga a los particulares que no cuenten con reconocimiento de validez oficial a consignar esta circunstancia en toda su publicidad, así como en la documentación que expidan por cualquier medio. Ahora bien, el artículo 25 del Acuerdo 243, remite a los particulares interesados en obtener los beneficios de la simplificación administrativa, a observar lo dispuesto por el Acuerdo específico en concomitancia con los programas que para tal efecto se den a conocer y se publiquen en el Diario Oficial de la Federación. Finalmente cabe destacar las disposiciones contenidas en los artículos transitorios quinto y séptimo del ordenamiento que se expone, al tenor de las cuales:

QUINTO.- Las instituciones educativas que ya cuenten con acuerdo de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios y que, en su caso, tengan celebrado algún convenio con la autoridad educativa, podrán sujetarse, en lo que les beneficie, a lo que disponen estas Bases y el acuerdo específico de que se trate.

SEPTIMO.- Los trámites de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios que a la entrada en vigor de estas Bases se encuentren en proceso de resolución, se sujetarán a los procedimientos previamente establecidos y, en lo que les beneficie, a lo previsto en estas Bases¹²².

¹²² Transitorios Quinto y Séptimo del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998.

2.3.2 Acuerdo Secretarial número 279

En la publicación del 10 de julio del año 2000 del Diario Oficial de la Federación apareció publicado el Acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, ordenamiento que dejó incólume el régimen jurídico de las instituciones particulares de educación superior que hubiesen obtenido reconocimiento de validez oficial de estudios con fundamento en Decretos presidenciales o Acuerdos secretariales, previamente a su entrada en vigor. De este modo el primer artículo del acuerdo 279 establece que las relaciones entre la Secretaría de Educación Pública y las mencionadas instituciones educativas, habrán de regirse por los instrumentos normativos que rigen su reconocimiento, sin que ello sea óbice para que dichas instituciones puedan acogerse a lo dispuesto por el propio Acuerdo en la parte que les beneficie. Por su parte, el artículo 3º del ordenamiento cuya exposición me ocupa, se pronuncia en el mismo tenor que el segundo ordinal del Acuerdo 243, de modo que su aplicación es obligatoria para las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, dependencia del ejecutivo federal que además tiene la tarea de formular las recomendaciones pertinentes para que las autoridades educativas de las entidades federativas y las universidades e instituciones públicas de educación superior y autónomas establezcan los mismos criterios normativos que prevé el propio Acuerdo 279.

El artículo 2º del Acuerdo 279, recoge las mismas definiciones establecidas en el diverso 243 en torno a lo que debemos entender por autoridad educativa y por particular; el mismo numeral además acota el término de institución al plantel específico donde se imparten o impartirán estudios del tipo superior. Ahora bien las fracciones VII y VIII del segundo ordinal del Acuerdo 279 definen respectivamente a los planes y programas de estudio; en este orden de ideas debemos entender por plan “la referencia sintética, esquematizada y estructurada de las asignaturas u otro tipo de unidades de aprendizaje, incluyendo una propuesta de evaluación para mantener su pertinencia y vigencia”, el programa de estudios por su parte se define como la descripción sintetizada de los contenidos de las asignaturas o unidades de aprendizaje ordenadas por secuencias o bien por áreas vinculadas con los recursos didácticos y

bibliográficos indispensables, por virtud de los cuales habrá de regularse el proceso de enseñanza-aprendizaje. Cabe destacar además el contenido del artículo 4º del Acuerdo 279, el cual establece:

Artículo 4o.- En términos de lo previsto en la Ley y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, los particulares podrán solicitar el reconocimiento de los siguientes estudios:

I. Técnico Superior Universitario o Profesional Asociado: es la opción educativa posterior al bachillerato y previa a la licenciatura, orientada fundamentalmente a la práctica, que conduce a la obtención del título profesional correspondiente. Este nivel puede ser acreditado como parte del plan de estudio de una licenciatura;

II. Licenciatura: es la opción educativa posterior al bachillerato que conduce a la obtención del título profesional correspondiente;

III. Posgrado: es la opción educativa posterior a la licenciatura y que comprende los siguientes niveles:

a) Especialidad, que conduce a la obtención de un diploma.

b) Maestría, que conduce a la obtención del grado correspondiente.

c) Doctorado, que conduce a la obtención del grado respectivo.

Ahora bien, el resto de los artículos que componen el Acuerdo 279, serán objeto del tercer capítulo de esta exposición, toda vez que las regulaciones dispuestas en dichos numerales se consignan aspectos que se encuentran directamente vinculados con la substanciación de los trámites y procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

Capítulo 3 Procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal

3.1 Las autoridades educativas en los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Supremo Poder de la Federación se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; el mismo numeral dispone la imposibilidad de que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación; tampoco puede depositarse, al tenor del ordinal en cita, el poder legislativo en un solo individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo de la Unión reguladas por el artículo 29 de la propia Ley Suprema. Una última salvedad dispone el arábigo 49 de nuestro Código Político vigente, la cual versa alrededor de las facultades extraordinarias del ejecutivo para legislar, en términos de lo dispuesto por el artículo 131 de la Constitución Política en mención. Es fácil apreciar que el artículo 49 de nuestra Carta Magna se encuentra fuertemente inspirado en el principio de división de poderes, cuya formulación doctrinal se atribuye acertadamente a Carlos Luis de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu. En efecto, para este autor la libertad política se encuentra en los gobiernos moderado; pero es preciso que en estos no se abuse del poder; en opinión de Montesquieu es una experiencia eterna que todo hombre que tiene en sus manos el poder, abusa de él, hasta encontrar límites. Para evitar que el poder abuse del poder, es menester que como la naturaleza misma de las cosas, el poder frene al poder.¹²³

*No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y el poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares.*¹²⁴

¹²³ BOBBIO Norberto, "La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político", Fondo de Cultura Económica, México.2002. P 136.

¹²⁴ MONTESQUIEU, "Del Espíritu de las Leyes", Décimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2005, p 146.

Ahora bien, en el capítulo anterior de esta exposición, fue expuesto que el Estado cuenta con la prerrogativa constitucional de otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; en aquél lugar se vio que la ley reglamentaria del artículo 3º Constitucional determina los requisitos necesarios para la obtención del reconocimiento, y para el control y vigilancia estatal, sobre los particulares que detentan dicho reconocimiento, además de las causales para imponer sanciones a las instituciones educativas que no cumplan con cada una de las disposiciones normativas aplicables. Es decir, en ejercicio de la prerrogativa de otorgar el reconocimiento de validez oficial, a través de la función legislativa del Supremo Poder de la Federación, nuestro Estado ha delineado los extremos que deben colmarse para el acceso al propio reconocimiento y las consecuencias jurídicas derivadas de esta figura. Por supuesto estos lineamientos, revisten el carácter general, abstracto e impersonal que conviene a todo acto legislativo. En este orden de ideas y en términos de lo dispuesto por el artículo 89 fracción I de nuestra Constitución Política vigente, corresponde al titular del ejecutivo federal Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión (en nuestro caso la Ley General de Educación), proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Luego entonces, corresponde al ejecutivo federal el otorgar, vigilar y en su caso retirar los reconocimientos de validez oficial de estudios del tipo superior a los particulares que lo soliciten.

Pero la propia Ley General de Educación contiene lineamientos explícitos en torno a los órganos de la Administración Pública Federal que se encargarán específicamente de la aplicación de las normas que integran el propio cuerpo normativo; el artículo 11 de esta Ley establece que la aplicación y vigilancia del cumplimiento de los numerales que la integran, corresponde a las autoridades educativas de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios. El mismo arábigo determina que, para los efectos de la Ley General de Educación, habrá de entenderse por autoridad educativa federal a la Secretaría de Educación Pública; por autoridades educativas locales, se entenderá el ejecutivo de cada uno de los estados que componen la Federación, mientras que por autoridad educativa municipal deberá entenderse el ayuntamiento de cada municipio. Concomitantemente por el ordinal 14 de la Ley General de Educación, cifra entre las facultades concurrentes de la federación y de los estados, la de otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez

oficial a los estudios diversos a la educación, preescolar, primaria, secundaria y de formación docente, impartidos por los particulares (fracción IV); en este orden de ideas, la fracción XI del artículo 14 atribuye a los dos órdenes de gobierno la facultad también concurrente de vigilar el cumplimiento de la propia Ley.

A esta investigación corresponde estudiar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, en relación con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; es decir, los procedimientos administrativos relacionados con dicha figura jurídica que sean substanciados ante la Secretaría de Educación Pública a través de sus órganos competentes. A este respecto, el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría mencionada distribuye para el despacho de los asuntos de su competencia a las siguientes unidades administrativas:

Subsecretaría de Educación Superior; Subsecretaría de Educación Media Superior; Subsecretaría de Educación Básica Oficialía Mayor; Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas; Coordinación Ejecutiva; Dirección General de Comunicación Social; Unidad de Asuntos Jurídicos; Coordinación General de Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación; Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República; Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe; Dirección General de Relaciones Internacionales; Dirección General de Educación Superior Universitaria; Dirección General de Educación Superior Tecnológica, Coordinación General de Universidades Tecnológicas; Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación; Dirección General de Profesiones; Dirección General de Educación Tecnológica Industrial; Dirección General de Educación Tecnológica Agropecuaria; Dirección General de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar; Dirección General del Bachillerato; Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo; Dirección General de Educación Secundaria Técnica; Dirección General de Desarrollo Curricular; Dirección General de Materiales Educativos; Dirección General de Desarrollo de la Gestión e Innovación Educativa; Dirección General de Educación Indígena; Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio; Dirección General de Personal; Dirección General de Administración Presupuestal y Recursos Financieros; Dirección General de Innovación, Calidad y Organización; Dirección General de

Recursos Materiales y Servicios; Dirección General de Tecnología de la Información; Dirección General de Planeación y Programación; Dirección General de Evaluación de Políticas; Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación; Dirección General de Televisión Educativa; Coordinación Nacional de Carrera Magisterial, y Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal.

Órganos desconcentrados: Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Instituto Nacional de Antropología e Historia; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; Instituto Nacional del Derecho de Autor; Instituto Politécnico Nacional; Radio Educación, Universidad Pedagógica Nacional y Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

Es menester recordar que son cuatro las unidades administrativas dependientes de la Secretaría que cuentan con competencia para otorgar, vigilar y retirar, el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo educativo superior: Dirección General de Educación Superior Universitaria, Dirección General de Educación Superior Tecnológica, Coordinación General de Universidades Tecnológicas y la Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación. Es tiempo de aclarar que, en la práctica administrativa cotidiana únicamente la primera de las unidades administrativas involucradas expide reconocimientos de validez oficial de estudios del tipo superior; en efecto, al estudiar el ámbito de competencia de la Dirección de Educación Superior Universitaria, pudimos observar que, esta dependencia tiene a su cargo, desde la perspectiva puramente normativa, la substanciación de la mayoría de los procedimientos administrativos vinculados con el reconocimiento de la educación superior.

Empero, materialmente dicha unidad administrativa, se encarga de la totalidad de dichos procedimientos administrativos, debido a la falta de estructura de las otras dependencias de la Secretaría, quienes en el mejor de los casos se han convertido en órganos consultores para la substanciación procedimental de la educación que tiene que ver con su ámbito de competencia. Nos enfrentamos a un grave problema de competencia o de falta de ella, en contra de la imposibilidad material de la Administración Pública Federal, en destinar la infraestructura necesaria para la correcta

aplicación de la normatividad. Las consecuencias de esta problemática corresponden mejor al capítulo próximo de este trabajo y en tal virtud me limitaré en el presente, a exponer la actividad de la Dirección General de Educación Superior Universitaria en torno al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

El tema de la presente investigación me constriñe al estudio del funcionamiento de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior de la Dirección General de Educación Superior Universitaria; aquélla dependencia está compuesta de tres Subdirecciones. Sin embargo, el funcionamiento de la Subdirección de Control Escolar, de la cual depende el Departamento de Equivalencias y Revalidaciones, consiste básicamente en actividades administrativas derivadas del trámite para la obtención del reconocimiento y de la vigilancia en la prestación de servicios de educación superior con reconocimiento de validez oficial de estudios; en efecto, la Subdirección de Control Escolar está encargada de revalidar los estudios efectuados en el extranjero para que tengan plena validez en el Estado mexicano, así como de realizar las equivalencias de estudios para alumnos que interrumpieron sus estudios o bien desean cambiar de institución educativa. Dicha Subdirección tiene a su cargo igualmente la autorización de formatos vinculados con la certificación escolar, autenticación de certificados parciales, títulos, diplomas y grados, además del registro y control de las contribuciones hacendarias derivadas de la prestación de servicios educativos superiores. En suma, la dependencia en cita cuenta con facultades para conocer de trámites que sólo adquieren sentido, si previamente se entiende plenamente el funcionamiento de las otras dos Subdirecciones de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior.

3.2 Consideraciones sobre el procedimiento administrativo federal

A decir del jurista mexicano Gabino Fraga la función administrativa del poder público es aquella que el Estado realiza bajo un orden jurídico y consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales. El maestro afirma igualmente que esta definición permite diferenciar con la nitidez necesaria la función administrativa de las otras dos funciones del Estado; en efecto, la función legislativa nunca realiza actos materiales, ni determina situaciones

de derecho para casos individuales, pues la esencia del acto legislativo es la creación de situaciones generales, abstractas e impersonales. Por otro lado, a diferencia de la función jurisdiccional, la administrativa no supone una situación preexistente de conflicto ni interviene para dar estabilidad al orden jurídico a través de la resolución de controversias; la función administrativa, por el contrario constituye una actividad ininterrumpida, que bien puede prevenir conflictos por conducto de la policía. Es más, si la función administrativa llega en algún caso a definir una situación jurídica lo hace como medio para realizar otros actos administrativos.¹²⁵

Ahora bien, cuando el Estado legisla, juzga o administra, lo hace a través de un procedimiento; así, el procedimiento administrativo constituye el cauce formal de la función administrativa, de tal suerte que la actividad realizada por la Administración Pública encaminada a la consecución de los fines que le han sido encomendados, debe verificarse agotando todos y cada uno de los actos y respetando los tiempos previstos por el procedimiento establecido para tal efecto. En este orden de ideas, la noción genérica del vocablo procedimiento connota un carácter formal; procedimiento significa modo de sucesión, orden y forma de proceder, pauta que debe seguirse para la consecución de un resultado práctico.¹²⁶ Ahora bien, la necesidad de que la función administrativa sea sometida a los cauces formales que todo procedimiento, por definición, exige, ha sido justificada desde dos perspectivas; ya sea como garantía del interés público o bien como tutela de los derechos de los particulares:

El procedimiento administrativo ha de hacer realidad la ecuación prerrogativa-garantía que está en la base de todo el derecho administrativo. El procedimiento administrativo –ha dicho Dromi- protege, tanto el ejercicio de las prerrogativas públicas como el de las garantías individuales; articula el ejercicio de de las distintas prerrogativas, al mismo tiempo que el de los derechos y libertades públicas. Si el procedimiento es cauce del ejercicio de las prerrogativas –y en él la administración pública aparece investida de prerrogativas-, su reglamentación corresponde al principio de sumisión de la administración al derecho. La juridificación de la actuación administrativa –dice J. González Salinas- ha operado no sólo sobre los resultados obtenidos en el ejercicio del poder, sino, además,

¹²⁵ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", Op. Cit., p 63.

¹²⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento administrativo Federal", Op. Cit., 2000, p 3.

*sobre ese mismo ejercicio; el procedimiento administrativo es exponente así de la idea de garantía, en cuanto cauce formal del poder administrativo en movimiento hacia un resultado concreto.*¹²⁷

Es menester no confundir el procedimiento con el proceso administrativo, éste es esencialmente judicial o jurisdiccional y se define como “la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal”¹²⁸ Por su parte, Gabino Fraga define el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.¹²⁹ Para Francisco López-Nieto y Mallo el procedimiento administrativo es “el cauce formal que los órganos de la administración pública se ven obligados a seguir en la realización de sus funciones y dentro de su competencia respectiva para producir los actos administrativos;”¹³⁰ mientras que Rafael Martínez Morales prefiere definir dicho procedimiento como “la serie coordinada de medidas tendientes a producir y ejecutar un acto administrativo.”¹³¹

En el mismo orden de ideas, el artículo 2º fracción XXII de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, define al procedimiento administrativo como el “Conjunto de Trámites y formalidades jurídicas que preceden a cualquier acto administrativo, Como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento, condicionan su validez y persiguen un interés general”. Siendo el procedimiento administrativo el cauce formal de la función administrativa es evidente que existe una estrecha imbricación entre el procedimiento y el acto administrativo, el cual a decir de Zanobini consiste en toda manifestación de la voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por la Administración Pública en el ejercicio de una potestad administrativa.”¹³²

¹²⁷ *Ibíd*em p. 4.

¹²⁸ NAVA NEGRETE , QUIROZ ACOSTA, en FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Et. Al. “Diccionario de Derecho Administrativo”, Segunda Edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006, p. 215.

¹²⁹ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo” Op. Cit., p 255.

¹³⁰ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Et. Al. “Diccionario de Derecho Administrativo”, Op. Cit., p. 215.

¹³¹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Derecho Administrativo” Op. Cit., p 258.

¹³² PARADA, Ramón, “Derecho Administrativo”, Parte General, Tomo I, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Duodécima Edición, España, 2000, p. 92.

Es en realidad abrumadora la cantidad de escritos que se han consagrado al estudio del acto administrativo, dada la importancia del tema para el cabal entendimiento de la función administrativa del poder ejecutivo; en realidad una exposición medianamente satisfactoria de los elementos que componen el acto administrativo excede por mucho el espacio que se dispone para la investigación que se presenta, pues ésta recae preponderantemente en el análisis del cauce formal de la actividad administrativa. En tal virtud, habremos de delinear tan sólo los conceptos jurídicos fundamentales para el tema del acto administrativo:

*ACTO ADMINISTRATIVO.- CONCEPTO. La actividad administrativa del Estado se desarrolla a través de las funciones de policía, fomento y prestación de servicios público, lo cual requiere que la administración exteriorice su voluntad luego de cumplir los requisitos y procedimientos determinados en los ordenamientos jurídicos respectivos. El acto administrativo es el medio por el cual se exterioriza esa voluntad y puede conceptuarse como el acto jurídico unilateral que declara la voluntad de un órgano del Estado en ejercicio de la potestad administrativa y crea situaciones jurídicas conducentes a satisfacer las necesidades de la colectividad.*¹³³

Ahora bien, en opinión de José Roldán Xopa, el estudio de los elementos del acto administrativo, tiene una gran utilidad teórica en tanto exprese elementos relevantes para la validez del acto administrativo. A decir del mismo autor el acto administrativo es un fenómeno dinámico; en tal virtud, a pesar de que los elementos de validez formalmente se asignan como parte del propio acto administrativo, la realización cumplimiento o incumplimiento de dichos elementos se verifica durante su gestación. Roldán Xopa distingue además entre elementos atribuibles a los sujetos (competencia, titular, voluntad); elementos atribuibles a la causa del acto (motivo); elementos atribuibles a la finalidad; elementos atribuibles al acto (objeto, forma, formalidades y requisitos); elementos de validez atribuibles al procedimiento. Debemos tener en cuenta además:

¹³³ Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis I.4o. A.31. A, página 1824. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión Fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.

[Que] los llamados elementos del acto administrativo se traducen en estándares de regularidad, por lo que debe tenerse cuidado en la generalización de los mismos. El modelo de acto administrativo que toma en cuenta el derecho positivo y la doctrina es aquel propio de los actos de afectación de derechos que se dan en una relación jurídica de administración-administrados. En un contexto en el que se adopta una idea del acto administrativo que incorpora actos que benefician a los administrados, actos tácitos, presuntos, ad intra, la extensión de los estándares de validez puede llegar a establecer condiciones de imposible cumplimiento cuando el ordenamiento establece condiciones de regularidad distintas al acto administrativo típico (por ejemplo, ausencia de fundamentación y motivación en el silencio administrativo, o la forma escrita en la órdenes administrativas internas, o aquellos hechos administrativos que se reconducen en su impugnación como actos administrativos).¹³⁴

Sin demérito de lo anterior, es importante precisar que el sistema jurídico mexicano cuenta con definiciones legales en torno al concepto de acto administrativo; verbigracia, la fracción I del artículo 2º de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece:

Artículo 2º. - Para efectos de la presente ley, se entenderá por:

I. Acto Administrativo: Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tienen por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;

En cuanto a la descripción de los elementos del acto administrativo, seguiré una exposición que bien podría considerarse clásica; la que desarrolla el maestro de Gabino Fraga, al tenor de la cual los elementos que constituyen el acto administrativo son: A) el sujeto del acto administrativo; es decir, el órgano de la administración que genera el propio acto; este órgano debe contar con la base jurídica indispensable para crear el acto administrativo, es decir debe ser competente. B) la voluntad, entendida como la libre intención de la propia administración que busca de manera manifiesta la

¹³⁴ ROLDÁN XOPA, Jesús, *Derecho Administrativo*, Op. Cit., pp. 316-317.

producción del acto y sus consecuencias; en tanto que intención que persigue la producción de un acto; la voluntad debe estar exenta de vicios como error, dolo o violencia. C) el objeto del acto administrativo debe ser determinado o determinable, posible y lícito. D) llamamos motivo del acto, al antecedente que lo provoca; es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa. D) en cuanto al fin, la teleología del acto debe apuntar invariablemente al interés general, deber ser lícita, entrar en el ámbito de competencia del órgano que la emite y debe verificarse a través de los conductos normativos que la ley ha impuesto a tal efecto. F) la forma comprende todos los elementos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que produce la determinación administrativa; verbigracia que el acto administrativo se verifique en forma escrita. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo destina todo su título segundo al régimen jurídico de los actos administrativos: el capítulo primero consagrado a los elementos y requisitos del acto administrativo y a los actos de carácter general; el capítulo segundo trata de la nulidad y la anulabilidad del acto administrativo; el capítulo tercero se ocupa de la eficacia del acto; mientras el capítulo quinto da cuenta de la extinción de los actos administrativos.

Ahora bien, la diversidad de los procedimientos administrativos ha sido clasificada de muy maneras variadas: verbigracia, la doctrina ha señalado la existencia del procedimiento administrativo formal y aformal, general y especial, unifásico y bifásico, declarativo y ejecutivo, técnico y de gestión, ordinario y especial, flexible o rígido, lineal o triangular.¹³⁵ Empero, las principales clasificaciones del procedimiento administrativo son las siguientes: procedimiento interno, es aquel que formaliza la actividad verificada al interior de administración pública entre sus titulares o sus órganos, en el ámbito de gestión de la propia administración, sin afectar la esfera jurídica de los gobernados; procedimiento externo, es todo aquél que en mayor o menor medida afecta la esfera jurídica de los particulares; procedimiento de oficio o vinculado, es incoado por la autoridad administrativa en observancia de sus obligaciones; procedimiento a petición de parte, requiere del impulso por parte del gobernado para la emisión o ejecución de un acto administrativo; procedimiento previo, está constituido por la fases indispensables para producir adecuadamente un acto administrativo, verbigracia el

¹³⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 258.

procedimiento de expropiación precisa de estudios urbanísticos, económicos etc. para ponderar su conveniencia; el procedimiento de ejecución está constituido por la etapas necesarias para el cumplimiento de determinado acto administrativo, el cual puede verificarse de manera voluntaria o coercitiva.

Una clasificación de los procedimientos administrativos muy oportuna, fue expuesta por el jurista español Jesús González Pérez al estudiar el alcance supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo según el procedimiento respectivo sea formalizado o no. Se entiende por procedimiento administrativo no formalizado aquél que carece de una regulación detallada de los actos procedimentales que lo integran, de modo que la normatividad específica deja a cargo del instructor la libertad para seguir el camino idóneo atendiendo a las ideas de simplicidad, eficacia y garantía.¹³⁶ Por el contrario en los procedimientos formalizados, la regulación especializada prevé un cauce formal, con la determinación del orden y los momentos en que han de realizarse todos y cada uno de los trámites que integran el procedimiento de que se trata; existen procedimientos administrativos formalizados que se encuentran condicionados por el objeto de la materia específica que afecta la actividad administrativa y procedimientos formalizados que no se encuentran condicionados por dicho objeto. Los primeros son aquellos cuya tramitación exige una especificación detallada de las secuelas procedimentales, dada la naturaleza particular de la materia administrativa que se trate. A título de ejemplo, puede invocarse, precisamente el procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios, pues como pronto se verá, éste requiere de un análisis de los planes y programas de estudio seguido de una visita a las instalaciones propuestas para el desarrollo de las actividades de aprendizaje; trámites procedimentales que están condicionados a la comprobación del cumplimiento de requisitos bien diferenciados y que solo tienen un lugar concomitante en la materia educativa.

Por su parte los procedimientos administrativos formalizados no condicionados por el objeto, se definen como aquellos que, a pesar de encontrarse previstos de manera detallada en las diversas leyes administrativas especializadas u ordinarias, el contenido de la materia que ciñe a estas leyes tiene poca trascendencia en la

¹³⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento Administrativo Federal Op. Cit., p 41.

substanciación del procedimiento respectivo; un ejemplo típico es el procedimiento administrativo tendente a imponer un sanción a un particular por el incumplimiento de las disposiciones normativas contenidas en las leyes administrativas; aunque éstas leyes prevean de manera exhaustiva los causes que la administración pública debe colmar para imponer la sanción, en realidad poco importa que el contenido de las leyes especializadas verse sobre la observancia de las disposiciones ambientales o sobre el cumplimiento de la normatividad educativa, pues en ambos supuestos las formalidades del procedimiento sancionador deberán respetar los mismos principios.

En análogos términos se pronuncia el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia, Gabino Fraga, al afirmar que nuestro derecho positivo ha adoptado tres posiciones diversas frente a los actos administrativos que afectan la esfera jurídica de los gobernados; en primer lugar se encuentra la falta de regulación total del procedimiento correspondiente al acto administrativo en cuestión, sin embargo esta posibilidad fue completamente conjurada a través de la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo artículo primero deja claro que su ámbito de aplicación comprende todos los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal. La segunda posición que ha adoptado la administración pública en torno a los actos administrativos en mención, consiste en valerse de los principios que rigen el procedimiento judicial; me refiero a los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio. Finalmente la tercera de las alternativas que se estudian consiste en el establecimiento de un procedimiento administrativo ajeno a los principios del procedimiento judicial, es decir el procedimiento que en el párrafo inmediato anterior fue calificado como formalizado¹³⁷.

El procedimiento administrativo debe substanciarse al abrigo de ciertos principios genéricos: en primer término, es menester que todo procedimiento se encuentre informado de los principios generales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (verbigracia la garantías de legalidad y seguridad jurídicas, igualdad ante la ley, defensa adecuada) y aunque éstos principios esenciales no se encuentren expresamente en las diversas leyes procedimentales administrativas, los órganos de la administración pública tienen la obligación de respetarlos y hacerlos

¹³⁷ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" Op. Cit., pp. 255-257.

respetar. Pero además el procedimiento administrativo cuenta con principios generales que le son inherentes; hablo, en primer término del principio de oficialidad al tenor del cual, el órgano administrativo que conozca de un procedimiento, debe llevar ésta hasta su término, impulsando todos los trámites y ordenando los actos de instrucción que resulten necesarios. Otro principio aplicable al procedimiento administrativo es señalado por el jurista Jesús González Pérez: “El principio antiformalista supone la interdicción de toda abstención de resolver la cuestión planteada por defectos formales en que hubieren podido incurrir los interesados, sin haber dado oportunidad a la parte de subsanarlos en un plazo prudencial y suficiente en atención a la naturaleza del defecto.”¹³⁸ El artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece además que “La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.”

El principio de economía, celeridad y eficacia obliga a la administración pública en el procedimiento administrativo a suprimir los trámites inútiles e innecesarios, optimizando los medios que proporciona la técnica en los actos de comunicación y notificación. El principio de legalidad recoge la garantía Constitucional del mismo nombre consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna y en términos generales se refiere a que la actuación administrativa debe estar prevista por la ley, es decir que una disposición normativa debe investir al órgano administrativo con la competencia necesaria y que éste ajuste, funde y motive todos los actos administrativo que afecten a los particulares. Por su parte el principio de publicidad prohíbe los procedimientos secretos a excepción de aquellos que guarden relación con la seguridad nacional, la diplomacia o que por razones de moral deban mantenerse reservados.¹³⁹

Ahora bien, el papel que desempeña la administración pública en el procedimiento administrativo reviste un carácter muy peculiar; en materia administrativa la administración pública actúa como parte que busca la satisfacción de un interés, del interés público. Las diversas administraciones públicas sólo tienen lugar donde existen intereses de un extenso grupo social que es necesario satisfacer: “Como consecuencia

¹³⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Procedimiento administrativo Federal”, Op. Cit., p 55.

¹³⁹ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, “Derecho Administrativo” Op. Cit., p 259.

de esta titularidad de un interés público la administración pública aparece en el plano jurídico como parte. En cumplimiento de sus fines, actúa, obra se relaciona con otros sujetos, configurándose su posición como la de una auténtica parte de la relación.”¹⁴⁰ Pero a diferencia de la posición que desempeña el Estado en procesos o procedimientos de otra índole, como aquellos donde éste ejerce la función judicial, por virtud de los cuales el poder público actúa como un tercero imparcial en la resolución de un conflicto de intereses, en el procedimiento administrativo la administración es un sujeto de derecho que busca salvaguardar sus propios intereses y, sin embargo es también y al mismo tiempo, el sujeto que decide el sentido de los actos administrativos involucrados en el procedimiento, incluyendo los que ponen fin al procedimiento mismo y, en algunos casos del sentido de la revisión de los actos administrativos propios (me refiero al recurso de revisión administrativa).

Y sin embargo, este papel de la administración pública en el procedimiento administrativo no es sinónimo de arbitrariedad; sin menoscabo de la importancia que reviste el interés colectivo en la función administrativa del poder público, el sometimiento de esta función a los cauces formales del procedimiento constituye, según se ha expuesto, una primera garantía de la esfera jurídica de los particulares, pero además es menester que el procedimiento mismo acate ciertos principios esenciales cuyas líneas generales se mencionaron con antelación. Ahora bien, con la promulgación y posterior entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la actividad de la administración pública federal en relación con los actos administrativos, encontró una importante uniformidad, en beneficio principalmente del gobernado, quien a partir de entonces cuenta con una mayor certeza en el desarrollo de dicha actividad, sin la necesidad de estudiar la urdimbre abigarrada que constituyen las disposiciones de las diversas leyes administrativas.

En efecto, primer capítulo del título tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, está consagrado a las disposiciones generales comunes a todo procedimiento substanciado ante la Administración Pública Federal, el segundo capítulo del mismo título, constituido por los artículos 19 y 20 se halla destinado a los interesados en el procedimiento, mientras el tercer capítulo se ocupa de los

¹⁴⁰ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Procedimiento administrativo Federal”, Op. Cit., p 64.

impedimentos, excusas y recusaciones. Ahora bien, el cuarto capítulo del título en comento se encuentra destinado a regular los términos y plazos, el quinto capítulo norma el acceso a la documentación, el sexto todo lo relativo a las notificaciones y el séptimo a la impugnación de éstas. En el mismo orden de ideas el título octavo de la Ley en cita, contiene normas jurídicas encargadas de regular la iniciación, tramitación y terminación de todo procedimiento administrativo substanciado ante la Administración Pública Federal. En próximos apartados será analizada la procedencia de cada una de estas disposiciones en relación con los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

3.3 Procedimiento ante la Secretaría de Educación Pública para la obtención del reconocimiento

Según lo expuesto en pretéritas líneas, por virtud de la sexta fracción del artículo tercero de nuestra Ley Suprema, los particulares pueden impartir su cortapisa alguna, educación del tipo superior en todas las modalidades previstas por la ley; sin embargo en el supuesto de que dichos particulares deseen el reconocimiento de validez oficial para sus estudios, deben satisfacer los requisitos que el Estado mexicano ha previsto de manera genérica en el artículo 55 de la Ley General de Educación. Corolario de lo anterior es que nuestro Estado cuenta con la prerrogativa de otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios y que a los particulares asiste el derecho de solicitarlo o no. En este orden de ideas, el procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento solo puede tener lugar si previamente existe una petición de los particulares interesados que patentice de manera incontrovertible su voluntad de someterse al desarrollo del propio procedimiento, circunstancia que hace de éste un procedimiento que se inicia a petición de parte en los términos de lo previsto por el artículo 14 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, según el cual el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o, precisamente, a petición de parte.

Por otro lado el artículo 15 del último de los ordenamientos mencionados establece que la Administración Pública no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley; dicho ordinal determina además que las promociones

deben hacerse por escrito, precisando el nombre denominación o razón social de quienes promuevan así como el nombre de su representante legal según el caso; el particular deberá señalar además, domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula y los hechos o razones que la sustentan, el órgano administrativo al cual se dirige y la fecha de le emisión de la promoción, la cual deberá ser acompañada de los documentos que acrediten la personalidad el peticionario, estar firmada por éste o por su representante legal o bien deberá obrar en ella la huella digital de cualquiera de ellos en los supuestos de que no supieren o no pudieren firmar.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el Acuerdo 243¹⁴¹, los particulares en su propio nombre o a través de sus representantes legales deberán presentar la solicitud de trámite del procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento, por escrito, en la ventanilla designada por la autoridad educativa, por correo certificado, mensajería, telefax, correo electrónico o cualquier otro medio que permita la transferencia electrónica de datos. En la práctica, la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior es la encargada de recibir dicha solicitud e integrar el expediente respectivo; a pesar de la variedad de medios que el Acuerdo 243 pone a disposición de los particulares para presentar la solicitud de trámite, en realidad éstos prefieren exhibir su petición de manera física en las instalaciones de la Dirección General de Educación Superior Universitaria a efecto de recabar el acuse de recibo correspondiente en los términos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 15-A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual dispone para el caso de que los interesados requieran acuse de recibo deberán presentar una copia de la solicitud para ese efecto.

Ahora bien, en los términos del artículo 10 del Acuerdo 243, los servidores públicos encargados de la ventanilla correspondiente, en este caso el personal adscrito a la Subdirección de Reconocimiento, están obligados a aceptar todas las solicitudes de reconocimiento de validez oficial de estudios que se les hagan, al igual que las solicitudes que se refieran a los cambios y avisos previstos en los artículos 6º y 7º del

¹⁴¹ Artículo 8 del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998.

propio Acuerdo 243, figuras a las que ya me he referido en el capítulo anterior de la presente investigación. El mismo artículo 10 ordena la implementación de un buzón de quejas en el mismo lugar donde se establezca la ventanilla de recepción, para efectos de que los particulares manifiesten sus inconformidades con relación a la atención de los servidores públicos encargados. Un poco antes, el noveno artículo de las Bases establece que la solicitud en comento sea acompañada de la información requerida en el formato y en los anexos que para tipo, nivel o modalidad de educación se haya publicado en el Diario Oficial de la Federación, así como el pago de derechos correspondiente; el mismo ordinal prevé que tanto la solicitud como los anexos sean firmados por el peticionario bajo protesta de decir verdad.

Se ha visto que en el caso de la educación del tipo superior la publicación a que se refiere el artículo 9º de las Bases está constituida por el Acuerdo número 279¹⁴². En el artículo 5º de este ordenamiento se dispone que el solicitante del reconocimiento de validez oficial formule su petición acompañada de los datos contenidos en el formato 1 y los anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del propio acuerdo. El formato 1, comprende los siguientes rubros: a) fecha, b) nombre completo del plan de estudio para el cual se solicita el reconocimiento; c) nombre completo de la persona física o moral que solicita dicho reconocimiento, acompañada del acta constitutiva en el caso de las personas morales, cuando éstas no cuenten con otros reconocimientos del tipo superior, emitidos por la Secretaría de Educación Pública; d) nivel de estudios que se solicita (profesional asociado, técnico superior universitario, licenciatura, especialidad, maestría y doctorado), turno en el cual se desarrollarán las actividades de enseñanza-aprendizaje (matutino vespertino, nocturno o mixto), modalidad (escolarizada, no escolarizada o mixta), alumnado (masculino, femenino o mixto); e) domicilio de la institución; f) datos del representante legal, así como los documentos que acrediten su personalidad; g) nombres propuestos para la institución educativa, en caso de no contar con reconocimientos anteriores y en el supuesto contrario, es menester señalar el nombre que ostenta la institución con reconocimiento. El anexo 1 al cual se refiere el quinto artículo del Acuerdo 279 contiene el formato relativo al plan de estudio, en el cual deben figurar los siguientes elementos:

¹⁴² Acuerdo 279 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.

1) Nombre de la institución educativa que la Secretaría de Educación Pública haya autorizado al particular solicitante y en el supuesto de que sea la primera vez que un particular promueva, en el espacio correspondiente deberá figurar el nombre de la persona física o moral que se encuentre tramitando el procedimiento administrativo en cuestión; 2) nivel y nombre del plan de estudio tal y como fue asentado en el formato 1, analizado en el párrafo inmediato anterior; 3) vigencia, espacio que no debe ser llenado por la institución, toda vez que en él la autoridad educativa consignará el vigor del acuerdo de reconocimiento respectivo en el caso de que este resulte procedente; 4) antecedentes académicos de ingreso, es decir los requisitos académicos que el alumno debe cumplir para ingresar a los estudios para los cuales se desea el reconocimiento, tales como satisfacer el bachillerato para ingresar al nivel licenciatura o bien satisfacer ésta para el ingreso a la especialidad, maestría o doctorado, cabe destacar que este espacio deberán figurar en su caso, las habilidades necesarias que el educando debe también satisfacer para el ingreso; verbigracia, el manejo de determinados aparatos o instrumentos; 5) modalidad educativa, la cual según lo expuesto en párrafos anteriores puede ser escolarizada, no escolarizada o mixta según el número de horas de las actividades de aprendizaje que tenga el plan de estudio bajo la conducción de un docente; 6) duración de cada ciclo escolar tomando como base el número de semanas efectivas de clase; 7) clave del plan de estudio, la cual se configura con los cuatro dígitos que correspondan al año de solicitud del reconocimiento.

El anexo 1 del Acuerdo 279 contiene además los siguientes elementos: 8) objetivos generales del plan de estudio, es decir, una descripción sintética de los fines que se pretende alcanzar con la impartición del plan y los programas de estudio; 9) perfil del egresado, donde habrá de asignarse la descripción de los conocimientos, habilidades y destrezas que se pretenden para el alumno a través de la impartición del plan y programa de estudios; 10) listado de asignaturas que componen el plan de estudio, sin abreviaturas, ordenadas por ciclo dependiendo del número de semanas que el particular haya establecido en el numeral 6 de la relación que se desarrolla; así por ejemplo la institución educativa deberá diferenciar todas las asignaturas que pertenezcan al primer cuatrimestre (cuya duración corresponde a 13 o 14 semanas efectivas de clase), de las que pertenecen al segundo tercero etc., ahora bien:

Cuando alguna materia o tema se desarrolle en más de una asignatura o unidad de aprendizaje, es necesario identificarla con números romanos en orden progresivo, por ejemplo: Matemáticas I, Matemáticas II, etc.

Las asignaturas optativas se enuncian en los ciclos correspondientes anotando únicamente OPTATIVA 1, OPTATIVA 2, etc., sin mencionar clave, seriación, horas, créditos e instalaciones, pues esto último se detallará a partir del recuadro.¹⁴³

11) Clave que la institución educativa asigne a cada una de las asignaturas que componen el plan de estudio, aunque es preciso destacar que cada unidad de aprendizaje debe contar con una clave individual; 12) seriación de las asignaturas, espacio destinado al señalamiento de la clave correspondiente a la o las asignaturas que es necesario cursar previamente a otra unidad de aprendizaje; 13) número de horas totales de actividades de aprendizaje que por cada asignatura y ciclo escolar serán impartidas bajo la conducción de un docente; 14) número de horas totales de actividades de aprendizaje que por cada unidad de aprendizaje y ciclo escolar, realizará el estudiante de manera independiente; 15) número de créditos que corresponde a cada una de las asignaturas que componen el plan de estudio, el cual debe extraerse sumando el numeral de horas que se asignó previamente a cada asignaturas bajo la conducción de un docente con el número de horas independientes, y multiplicando esta adición por la cantidad de 0.0625; 16) la especificación para cada asignatura del tipo de instalaciones que se requieren para las actividades de aprendizaje que habrán de desarrollarse bajo la conducción de un docente, asentando en cada caso la partícula “A” si dichas actividades se realizarán en el aula, “L” si se desarrollarán en un laboratorio, “T” en el caso de talleres u “O” para el supuesto de que se requieran otro tipo de instalaciones para el desarrollo de las actividades señaladas; cabe destacar que una misma asignatura podrá contener más de una partícula en el caso de que el solicitante estime que así lo requiere su correcta impartición.

17) Ciclo escolar, señalando si se trata del primero, segundo, tercero etc. y utilizando tantos espacios como lo requiera la duración total del plan de estudio (verbigracia, nueve cuatrimestres o diez semestres), en el caso de los planes de

¹⁴³ Numeral 10 de la Guía para el Llenado del anexo 1 del Acuerdo número 279 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.

estudio con currícula flexible este dato debe omitirse; 18) número total de horas bajo la conducción de un docente por todo el plan de estudio; 19) número total de horas independientes por todo el plan de estudio; 20) número total de créditos por todo el plan de estudio. Ahora bien los espacios 21, 22 y 23 del anexo en mención están destinados a las asignaturas optativas; en este orden de ideas los numerales correspondientes de la guía para el llenado del anexo 1 del Acuerdo 279 establece que estos espacios se asienten los siguientes datos:

21. Anotar, sin abreviaturas, el nombre completo de las asignaturas o unidades de aprendizaje optativas, señalando para cada una, en los recuadros correspondientes, su clave, seriación (si la hay), las horas bajo la conducción de un docente, las horas de actividades de aprendizaje que desarrolla el estudiante de manera independiente y el número de créditos que le corresponda, así como las instalaciones que requiere para su desarrollo.

22. Anotar el número mínimo de horas bajo la conducción de un docente, que el estudiante deberá acreditar con las asignaturas o unidades de aprendizaje optativas.

23. Anotar el número mínimo de créditos que el estudiante deberá acreditar con las asignaturas o unidades de aprendizaje optativas¹⁴⁴.

Finalmente los dos últimos espacios del anexo que se comenta se encuentran destinados a la propuesta del particular de la manera en que se evaluará periódicamente el plan de estudio respectivo a fin de determinar oportunamente sus modificaciones o actualizaciones (24) y al nombre del servidor público encargado de registrar el plan, el cual será proporcionado por la autoridad educativa competente (25). Por su parte, el anexo 2 del Acuerdo 279 que el particular debe anexar a la solicitud de trámite, está destinado a los programas de estudio, de modo que el petitionerario deberá llenar un formato por cada unidad de aprendizaje que comprenda el plan de estudio respectivo; los siete espacios que componen el anexo que se expone, deben ser satisfechos en los siguientes términos: 1) nombre de la unidad de aprendizaje; 2) ciclo al que corresponda la asignatura respectiva en términos de lo que el particular haya

¹⁴⁴ Numerales 21, 22 y 23 de la Guía para el Llenado del anexo 1 del Acuerdo número 279 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.

asentado en el anexo 1; 3) clave de la asignatura, que no deberá discrepar con la clave consignada en el anexo 1; 4) objetivos generales de la asignatura, es decir, la enunciación de los aprendizajes que los educandos habrán de adquirir; 5) enunciar el contenido de la asignatura organizado en temas y subtemas, contenido que deberá ser coherente con el nombre de la asignatura y llevar un orden y secuencia lógicos, asignando un número de horas de manera congruente con los contenidos y complejidad de los temas presentados. Según lo dispuesto por los numerales 6 y 7 de la guía para el llenado del anexo 2 del Acuerdo 279, los dos últimos espacios de dicho anexo deben ser colmados con los siguientes datos:

6. Describir las actividades de aprendizaje que se realizarán bajo la conducción de un docente, así como aquellas actividades de aprendizaje que el estudiante realizará de manera independiente. Dichas actividades deberán ser acordes con la naturaleza de cada asignatura y con la modalidad educativa en que se imparta.

7. Precisar los criterios y procedimientos de evaluación y acreditación que se considerarán para valorar el aprendizaje, especificando los procedimientos y los instrumentos con los cuales se verificará su cumplimiento. Los criterios para determinar la evaluación deberán estar íntimamente relacionados con los objetivos generales y con las actividades de aprendizaje de la asignatura¹⁴⁵

El tercer anexo del Acuerdo 279, que el solicitante del reconocimiento de validez oficial de estudios debe adjuntar a la petición respectiva, se refiere al listado del acervo bibliográfico propuesto para el desarrollo de las actividades de enseñanza-aprendizaje. Cada asignatura deberá contar con al menos tres apoyos bibliográficos y el anexo en mención establece los parámetros que debe cumplir la especificación de cada uno de ellos; así el particular se encuentra vinculado a detallar el tipo de apoyo (libro, revista especializada, archivo magnético, audio, video etc.), el título, el autor, la editorial y el año de edición. Por su parte el anexo número 4 del Acuerdo 279 está destinado a la descripción de las instalaciones donde se pretende prestar el servicio educativo; dicho anexo exige los datos que a continuación se describen: nombre de la institución; documento que acredite la ocupación legal del inmueble según el caso (escrituras,

¹⁴⁵ Numerales 6 y 7 de la Guía para el Llenado del anexo 1 del Acuerdo número 279 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.

contrato de arrendamiento, contrato de comodato o cualquier otro tipo de documento que acredite la satisfacción de este extremo); especificar si el inmueble fue construido expresamente para impartir educación del tipo superior o se encuentra adaptado para la prestación del servicio o bien si combina las dos posibilidades anteriores.

Con relación a la constancia que acredite la seguridad estructural del inmueble amén de acompañar este documento en original a la solicitud de trámite en el anexo que se analiza, habrá de señalarse la autoridad que la expidió, la fecha en que lo hizo, vigencia de la constancia, nombre, registro, vigencia del registro y autoridad que expidió éste a favor del perito encargado de realizar los estudios correspondientes.

Los particulares interesados en obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios deben asentar además en el anexo 4, el número, tipo de iluminación y ventilación con que cuentan sus aulas, laboratorios, talleres, cubículos, centros de documentación, biblioteca auditorio o aula magna y todos aquellos espacios físicos involucrados en la prestación del servicio educativo, incluyendo las áreas administrativas y de control escolar. Aunado a lo anterior, el anexo que en mención requiere en él se asiente el tipo de educación que se imparte en el inmueble (básica, media-superior, superior u otros) y los turnos en que se desarrollan las actividades de enseñanza-aprendizaje de esos tipos educativos (matutino, vespertino, nocturno o mixto). El anexo 4 del Acuerdo 279 deberá ser firmado por el particular o por su representante legal bajo la siguiente leyenda:

Declaro, bajo protesta de decir verdad, que los datos asentados son ciertos, que el inmueble se encuentra libre de controversias administrativas o judiciales, que he realizado los trámites exigidos por autoridades no educativas, que se cuenta con el documento que acredita la legal ocupación del inmueble, y que se destinará al servicio educativo. De igual forma, me comprometo a cumplir con las obligaciones que a futuro se requieran ante otras autoridades¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Anexo 4 del Acuerdo número 279 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.

Finalmente el anexo número 5 del Acuerdo 279 precisa de los datos relacionados con las instalaciones especiales, entendiendo como tales aquellas que no entran en las categorías aglutinadas en el anexo 4, pero que son necesarias para la correcta impartición del plan de estudio para el cual se ha solicitado el reconocimiento de validez oficial; en tal supuesto el particular debe asentar el nombre de la institución, el nombre del plan de estudio, la descripción de las instalaciones, la cantidad, capacidad y equipamiento de éstas, así como las unidades de aprendizaje que se impartirán en las mismas. El anexo 5 deberá ser firmado por el particular o su representante legal inmediatamente después de la siguiente leyenda: “Declaro, bajo protesta de decir verdad, que los datos asentados son ciertos y que he realizado los trámites exigidos por autoridades no educativas.” Debe recordarse que el análisis de estos cinco anexos se desprende de lo dispuesto por el quinto artículo del acuerdo 279, al tenor del cual el particular debe adjuntar dichos anexos y los documentos que los mismos requieren a la solicitud de trámite del procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial, aunque no se ha mencionado que el segundo párrafo de dicho ordinal establece además que los particulares no se encuentran obligados a proporcionar documentación o datos que hayan sido entregados previamente siempre y cuando se especifique el escrito al que fueron acompañados y se trate de la misma autoridad educativa.

Una vez recibida la solicitud con los anexos correspondientes la autoridad educativa, en este caso la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior (DIPES) en acatamiento a lo dispuesto por el séptimo artículo del Acuerdo 279 en el término de diez días hábiles posteriores puede tomar las siguientes determinaciones según el particular cumpla o no con todos los requisitos que le fueron solicitados por la normatividad aplicable: emitir un acuerdo de admisión de trámite o prevenir al particular que haya omitido datos o documentos para que en el término de cinco días hábiles subsanen la omisión señalada. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 8 del Acuerdo mencionado, la Dirección desechará la solicitud por incompleta cuando no sea atendida la prevención que se ha referido, dentro del término legal señalado, dejando a salvo los derechos del particular para iniciar un nuevo trámite. Ahora bien, una vez emitido el acuerdo de admisión de trámite, la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior forma el expediente respectivo y turna los anexos 1, 2 y 3 del Acuerdo 279 previamente llenados por el solicitante al

Departamento de Evaluación Curricular a cargo de la propia Dirección, a efecto de que dicho Departamento realice el análisis curricular correspondiente a través del estudio prolijo y competente de la documentación exhibida por el particular, para verificar si la solicitud cumple no sólo los requisitos formales sin los cuales no hubiera sido posible el acuerdo de trámite correspondiente, sino también los requisitos de fondo dispuestos por los Acuerdos 243 y 279. Cabe destacar que en el caso de los planes de estudio relacionados con las áreas de la salud la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior remite una copia de la solicitud exhibida por el particular a la unidad administrativa competente de la Secretaría de Salud para que dicha dependencia emita su opinión sobre la procedencia o no del otorgamiento del acuerdo de reconocimiento; esta circunstancia no es óbice para que el Departamento de Evaluación Curricular entre al estudio de los planes y programas propuestos por el particular.

Los anexos 4 y 5 del Acuerdo 279 son turnados a su vez al Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos, dependiente directo de la Subdirección de Reconocimiento de la DIPES, para que sea señalada la fecha en que habrá de realizarse la visita de supervisión de las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas en términos de lo previsto por el artículo 9º del Acuerdo 243 en concomitancia con el mismo numeral del Acuerdo 279; en efecto, el primero de los dispositivos normativos señalados dispone el desahogo de una visita para verificar las condiciones del inmueble, pero sólo en los supuestos de que el reconocimiento de validez oficial de estudios haya sido solicitado por primera vez para el inmueble en cuestión, la institución haya cambiado su domicilio, se abra un nuevo plantel o bien se adicionen construcciones al inmueble. En la práctica administrativa cotidiana la visita de supervisión se realiza por el personal adscrito del Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos y versa sobre todos los elementos necesarios para la obtención del reconocimiento diversos a los planes y programas de estudio, es decir, sobre las instalaciones destinadas a la prestación del servicio educativo así como el personal docente que la institución particular de educación superior haya propuesto para el desarrollo de las actividades de enseñanza-aprendizaje.

Es menester precisar que esta distribución de las labores de análisis en cuanto a la solicitud de trámite del procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial, entre los dos Departamentos dependientes de la DIPES no equivale a la integración de dos expedientes administrativos diversos; en realidad dicha solicitud con todos sus anexos forma un solo expediente, al cual habrá de recaer la resolución respectiva otorgando o negando el reconocimiento. Además, cuando es el mismo particular quien solicita el reconocimiento para dos o más planes de estudio del tipo superior y se trata de las mismas instalaciones, la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior al abrigo de lo previsto en el artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo procede a la acumulación de las solicitudes involucradas en un mismo expediente. Ahora bien, en el caso de los planes de estudio pertenecientes al área de salud, la Subdirección de Reconocimiento dependiente de la DIPES, remite un tanto de la solicitud y de todos sus anexos a la Secretaría de Salud a través de la unidad administrativa competente para que emita su opinión sobre la procedencia de otorgar o no el reconocimiento de validez oficial para los planes de estudio solicitados.

3.3.1 Planes de Estudio y Programas Académicos

Una vez recibida la solicitud con los anexos 1, 2 y 3 debidamente satisfechos por parte del particular, el Departamento de Evaluación Curricular, somete la información asentada en éstos a un análisis para determinar si cumplen o no con los requisitos de fondo establecidos en la sección tercera del capítulo III del Acuerdo 243. En efecto, los artículos 20 y 21 de las Bases reconocen la libertad de los particulares que aspiren al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, de elaborar y diseñar sus propios planes y programas de estudio a través del reconocimiento expreso de la participación de los particulares como coadyuvantes en la innovación y desarrollo de nuevos planes, programas y métodos educativos; sin embargo, para obtener el reconocimiento de validez oficial dichos planes y programas deben cumplir con los requisitos previstos en el Acuerdo específico, el cual en este caso lleva por número el 279. El capítulo tercero de este último ordenamiento está consagrado precisamente al detalle de los requisitos que deben colmar los planes y programas de estudio propuestos por el peticionario en su solicitud; en este orden de ideas, el artículo 12 del

Acuerdo 279 establece que los planes y programas de estudio que proponga el particular deberán reunir los siguientes requisitos: I) objetivos generales del plan de estudio, en una descripción sintética de los logros que se pretenden alcanzar, con base en determinadas necesidades; II) Perfil del egresado con los conocimientos habilidades, actitudes y destrezas a ser adquiridas por el estudiante; III) métodos y actividades para alcanzar los objetivos y el perfil mencionados; IV) criterios y procedimientos de evaluación y acreditación de cada unidad de aprendizaje. La denominación del plan de estudio deberá ser congruente con los objetivos y perfil previstos en el artículo 12, así como con los programas de estudio propuestos.

Es decir, el personal especializado adscrito al Departamento de Evaluación Curricular tiene a su cargo la evaluación, por ejemplo, de los objetivos generales del plan de estudio, analizando no sólo si éste se encuentra redactado en la forma requerida, es decir, si efectivamente se trata de una descripción sintética, sino también la viabilidad de los logros que el particular persigue al implementar el plan de estudio respectivo; en el caso del perfil del egresado, se verifica que tanto la descripción de las habilidades, destrezas, aptitudes y conocimientos que se esperan para los estudiantes, sea correcta. Igualmente se estudia la relación de dicho perfil con el contenido específico de las actividades de enseñanza-aprendizaje, es decir, con el contenido de cada una de las asignaturas, para constatar que no exista falta de correspondencia entre todos los términos involucrados; en otras palabras, se trata de verificar que el alumno realmente adquiera los conocimientos, habilidades etc. a la luz del contenido específico de cada una de las unidades de aprendizaje que habrá de cursar durante el desarrollo del plan de estudio.

Además de lo previsto en el artículo anterior, el Departamento de Evaluación Curricular verifica que los planes de estudio propuestos por el particular cumplan con las disposiciones contenidas en el numeral 13 del Acuerdo 279 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; dichos requisitos son los siguientes: para el título de profesional asociado o técnico superior universitario el plan de estudio estará orientado a desarrollar actividades y destrezas encaminadas al desarrollo de una actividad

profesional específica; es necesario además que los planes de estudio de este nivel educativo consten al menos de 180 créditos; el objeto de la licenciatura debe radicar en el desarrollo de actitudes, aptitudes, habilidades y métodos de trabajo para el ejercicio de una profesión y el mínimo de créditos que debe integrar los planes de estudio de este nivel educativo, es de 300; el objetivo genérico del posgrado consiste en profundizar los conocimientos de un campo especializado; en este orden de ideas los planes de estudio del nivel especialidad deben estar integrados con un mínimo de 45 créditos, además de estar orientados a la formación de individuos capaces de estudiar y tratar problemas específicos de un área determinada de una profesión, los cuales pueden referirse ya sea a conocimientos y habilidades de una disciplina básica o bien a actividades específicas de una profesión determinada; además para cursar el nivel educativo denominado especialidad el alumno deberá contar con el título de licenciatura o bien haber cubierto la totalidad de los créditos de este último nivel, en el caso de que el discente haya decidido cursar la especialidad como opción de titulación.

El artículo 13 del Acuerdo 279 dispone que el nivel maestría deba estar orientado a la formación de educandos capaces de participar en el análisis, adaptación e incorporación a la práctica de los avances de un área específica o determinada de una profesión o disciplina, los antecedentes académicos que el alumno debe satisfacer para cursar una maestría son los mismos que para el caso de la especialidad, sin embargo a diferencia de ésta, las maestrías están integradas de un mínimo de 75 créditos, después de la licenciatura o de 30 después de la especialidad. Ahora bien, en los casos de los planes de estudio del nivel maestría que persigan fines de investigación, el particular se encuentra vinculado a contar como mínimo con un docente de tiempo completo activo en investigación por cada 25 alumnos; en el próximo apartado se examinarán con detenimiento las categorías del personal académico de asignatura y de tiempo completo. Al tenor de lo dispuesto por el artículo que se expone, los doctorados deben, invariablemente perseguir la formación de individuos capacitados para la docencia e investigación; los discentes así capacitados deberán producir nuevo conocimiento en forma independiente o bien aplicar los conocimientos adquiridos en forma original e innovadora. Los antecedentes académicos del doctorado son los mismos que en los casos de las especialidades y de las maestrías, aunque el número de créditos mínimos se eleva a 150 si el doctorado en cuestión prevé como

antecedente inmediato la licenciatura, 105 créditos si el antecedente académico es la especialidad y 75 créditos para el supuesto de que dicho antecedente sea el nivel maestría. En la impartición del nivel doctorado el particular se halla constreñido a contar con un docente de tiempo completo activo en investigación, por cada 10 educandos.

Por otro lado el artículo 14 del Acuerdo 279 clarifica de manera contundente el concepto de actividad de aprendizaje al definirla como toda acción en la cual el estudiante participa con el fin de adquirir los conocimientos o habilidades precisados por el plan de estudio en espacios internos o externos de la institución pero siempre con la tutela del personal académico. Pero las actividades de aprendizaje pueden realizarse también de manera independiente por el alumno como parte de procesos autónomos de aprendizaje vinculados con una determinada asignatura, ya sea en las instalaciones de la institución o fuera de ella, pero invariablemente fuera de los horarios de clase ocupados por las actividades de aprendizaje encomendadas a los docentes. Ahora bien, a cada una de las horas efectivas de actividades de aprendizaje le será asignado un total de 0.625 créditos al tenor de lo dispuesto por el artículo 14 del Acuerdo en mención; dicha asignación es independiente de la estructura utilizada para el calendario escolar y se aplica con base en la carga académica efectiva traducida en horas de trabajo. Verbigracia, a una asignatura se le asigna una carga horaria total de 70 horas bajo la conducción de un docente y 20 horas de manera independiente, sin importar si se trata de un ciclo escolar cuatrimestral o semestral, luego entonces dicha asignatura contará con un total de 56.25 créditos del plan de estudio.

Ahora bien, el artículo 15 del Acuerdo 279 establece que Los planes y programas de estudio en la modalidad escolar deberán establecer como mínimo, las siguientes actividades de aprendizaje bajo la conducción de un académico: A) Técnico superior universitario o profesional asociado, 1440 horas; B) Licenciatura, 2400 horas; C) Especialidad, 180 horas; D) Maestría, 300 horas, y E) Doctorado, 600 horas. Se ha definido la modalidad escolarizada como el conjunto de servicios educativos que se llevan a cabo en las instalaciones que el particular ha destinado a tal efecto, es decir el espacio físico proporcionado para recibir formación académica sistematizada y que han sido aprobadas por la autoridad educativa competente (artículo 1 fracción I del Acuerdo

243); esta disposición al administrarse con lo dispuesto por el artículo 15 del Acuerdo 279, obliga a concluir que sólo habrá modalidad escolarizada cuando las actividades de enseñanza se desarrollen en los espacios físicos que la institución ha destinado para ellas bajo la conducción del personal docente en los mínimos establecidos en el párrafo próximo pasado. En otros términos no basta con que las actividades de aprendizaje de un plan de estudio se realicen al interior de las instalaciones proporcionadas por el particular, para actualizar la modalidad escolarizada; sino que dichas actividades deberán estar, además, a cargo del personal académico en los mínimos señalados.

Por el contrario, según lo previsto por el artículo 16 del Acuerdo 279, para configurar la modalidad no escolarizada de un plan de estudio basta con que los alumnos desarrollen las actividades de aprendizaje sin necesidad de que asistan a las instalaciones del plantel educativo, con independencia del número de horas que el particular asigne a la conducción docente (conducción se desarrollará en su caso, por medios que permitan las asesorías sin necesidad de la presencia física del alumno en las instalaciones). Finalmente el ordinal 17 del Acuerdo que se analiza es muy claro al definir aquello que debemos entender por modalidad mixta: “Serán considerados como planes y programas de estudio en la modalidad mixta, aquellos que requieran del estudiante formación en el campo institucional, pero el número de horas bajo la conducción de un académico sea menor al establecido en el artículo 15 de este Acuerdo.”

Es dable apreciar el copioso análisis que lleva a efecto el Departamento de Evaluación Curricular de la Subdirección de Reconocimiento, dependiente a su vez de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior, toda vez que los servidores públicos encargados deben verificar la armonía interna de los planes y programas de estudio y su correspondencia con la normatividad aplicable, de modo que, por ejemplo, los objetivos generales que persiga una asignatura en particular, puedan obtenerse en la carga horaria que se le destina, sea de manera independiente o bajo la conducción de un docente responsable, con base en la modalidad solicitada por el particular en la documentación que adjunte a su petición de reconocimiento de validez oficial; dicha carga horaria a su vez incidirá en el total de créditos que el

particular debe considerar según el nivel educativo de los estudios para los cuales solicita el reconocimiento.

3.3.2 Visitas de Supervisión

Se ha visto que los particulares que aspiren al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos previstos de manera genérica en el Artículo 55 de la Ley General de Educación, a saber: I) personal académico que acredite la preparación adecuada para impartir educación y en su caso satisfaga los requisitos establecidos en el artículo 21 de la misma Ley; II) instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine; III) planes y programas de estudio que la autoridad educativa otorgante estime procedentes. También fue expuesto que el Departamento de Evaluación Curricular de la Subdirección de Reconocimiento de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior es el encargado de analizar y valorar los planes y programas de estudio propuestos por el particular para la obtención del reconocimiento a través del estudio de los anexos 1, 2 y 3 de la solicitud realizada por el particular; en este orden de ideas, corresponde detallar el papel que tiene el Departamento de Supervisión Infraestructura y Procesos dependiente directo de la Subdirección señalada, en el análisis de la información proporcionada por los petitionarios del reconocimiento de validez oficial de estudios.

El Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos está encargado de estudiar el contenido de los anexos 4 y 5 de la solicitud correspondiente; pero ambos anexos versan sobre las manifestaciones que el particular ha vertido en torno a la descripción de las instalaciones que serán destinadas a la prestación del servicio educativo. Así, resulta de todo punto evidente que la veracidad de estas afirmaciones sólo podrá corroborarse a través de una visita de supervisión a las propias instalaciones para constatar que éstas cuentan con los elementos señalados en la solicitud de reconocimiento y que en general son aptas para el desarrollo de las actividades de aprendizaje. Ahora bien, el artículo 9º del Acuerdo 243 establece que durante el desahogo de la visita de supervisión de las condiciones higiénicas, de

seguridad y pedagógicas, el particular solo está obligado a presentar la documentación que para tal efecto sea señalada en el Acuerdo específico (en el caso de la educación superior entiéndase el Acuerdo 279); el mismo numeral dispone que la visita en tratamiento sólo tendrá lugar en los siguientes casos: que se trate de una institución nueva; la institución haya cambiado su domicilio; se abra un nuevo plantel; o bien se adicionen inmuebles al originalmente propuesto por el particular.

En análogos términos se pronuncian los artículos que integran la sección segunda del tercer capítulo del Acuerdo 243; así, el artículo 16 de este ordenamiento normativo, dispone que las instalaciones destinadas a la impartición del servicio educativo solo deberán cumplir con los requisitos establecidos en el Acuerdo específico (279), sin perjuicio de lo requerido por otras autoridades no educativas. A su vez, el artículo 17 de las Bases obliga a los particulares solicitantes de reconocimiento a manifestar bajo protesta de decir verdad que el inmueble en cuestión: I) se encuentra libre de controversias administrativas o judiciales; II) cuenta con el documento que acredite la ocupación legal del inmueble; y III) se destinará al servicio educativo. Ahora bien, por virtud del ordinal 18 del Acuerdo 243 se deja en manos del diverso número 279 la determinación de los documentos que el particular se encuentra obligado a presentar en la visita de supervisión. Finalmente el artículo 19 de las Bases, obliga a los impetrantes de reconocimiento a dar aviso a la autoridad educativa, de cualquier cambio o modificación que sufra la estructura del inmueble con posterioridad a la solicitud correspondiente, adjuntando en su caso, los datos de la nueva constancia que acredite que las reparaciones o modificaciones cumplen con las normas mínimas de construcción y seguridad.

A pesar de todas las encomiendas que el Acuerdo 243, pone en manos de su similar 279, en cuanto a la especificación de los requisitos y documentos que el particular debe satisfacer para acreditar que el inmueble propuesto para la impartición del servicio educativo, cumple con las condiciones de higiénicas, pedagógicas y de seguridad, el Acuerdo 279 adolece de un capítulo destinado a detallar de manera clara, inconcusa y evidente cuáles son dichos requisitos en cuanto al espacio físico se refiere y cuáles son los documentos que se deben presentar para la obtención del reconocimiento. En efecto, el apartado de instalaciones no cuenta con su propio

capítulo en el Acuerdo 279, a diferencia de lo que acontece con los otros dos requisitos genéricos necesarios para la obtención del reconocimiento: capítulo II consagrado al personal académico y capítulo III dedicado a los planes y programas de estudio.

No obstante lo anterior, a partir de los datos previstos por los anexos 4 y 5 del Acuerdo 279, podemos colegir los requisitos esenciales que debe cumplir el espacio físico de las instalaciones y, sobre todo cuáles son los documentos que el particular debe acreditar en relación con dichas instalaciones; en efecto, a pesar de la tesitura que me atrevería a calificar de neutra de los anexos aludidos dada su naturaleza, en ellos se precisa que el particular vierta datos del inmueble que resultarán de vital importancia en el sentido de la resolución que recaiga sobre la solicitud de reconocimiento. También se requiere que particular exhiba aquella documental que acredite la ocupación legal del inmueble y la constancia de seguridad estructural junto con la documentación relacionada con el perito que la expidió. En dichos anexos se requiere además que el particular manifieste bajo protesta de decir verdad que el inmueble se encuentra libre de controversias judiciales o administrativas y que ha realizado todos los trámites requeridos por autoridades no educativas. Ahora bien, antes de exponer el mecanismo que sigue la visita de supervisión encaminada a verificar que todos los datos asentados por el particular son ciertos y que cuenta con todos los documentos relativos, es menester señalar que la visita a que aluden los numerales 9º de los Acuerdos 243 y 279, no se limita únicamente a verificar las condiciones higiénicas y de seguridad del inmueble; en la señalada diligencia también se observa que el personal docente propuesto para la impartición del servicio educativo cumpla con los extremos exigidos por la normatividad aplicable.

En efecto, como se vio en pretéritas líneas las tres fracciones que integran el artículo 55 de la Ley General de Educación deben entenderse como un universo indivisible y complementario en el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; en este orden de ideas, el Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos además de verificar la parte relativa a las instalaciones, se encarga de verificar que el personal académico destinado al desarrollo de las actividades de enseñanza-aprendizaje se encuentre debidamente capacitado y ello se encuentra apegado a derecho como lo demuestra el artículo 15 del Acuerdo 243 por

virtud del cual se encomienda al Acuerdo 279 la determinación de los lineamientos que el personal académico de las instituciones particulares de educación superior deben observar para ser reconocidos como tales, disponiendo además que los documentos tendentes a acreditar dichos lineamientos sean verificados en la visita de supervisión que expongo.

Así, el Acuerdo 279 destina todo su segundo capítulo al detalle de los requisitos que deben satisfacer los docentes propuestos por el particular; el artículo 10 de este ordenamiento abre la posibilidad de que el personal académico de las instituciones particulares de educación superior, ostente ya sea la categoría de docentes de asignatura o la categoría de docentes de tiempo completo. Al tenor de lo dispuesto por la fracción I del artículo 10 del Acuerdo 279, para ser académico de asignatura se precisa que el interesado satisfaga cualquiera de estos dos supuestos: a) poseer como mínimo el título, diploma o grado correspondiente al nivel educativo en el cual habrá de desarrollar las actividades de enseñanza; b) satisfacer las condiciones de equivalencia de perfiles demostrando que se cuenta con la preparación necesaria, obtenida bien por procesos autónomos de formación o a través de experiencia profesional, docente y/o laboral, para lo cual se deberá acreditar lo siguiente:

- 1. Tratándose de estudios de profesional asociado o técnico superior universitario y licenciatura, cuenta por lo menos con cinco años de experiencia docente o laboral en el área respectiva.*
- 2. Para impartir estudios de especialidad, haya obtenido título de licenciatura y experiencia mínima de tres años de ejercicio profesional o dedicados a la docencia.*
- 3. Para impartir estudios de maestría, haya obtenido título de licenciatura y experiencia docente o de ejercicio profesional mínima de cinco años o, en su caso, poseer diploma de especialidad y por lo menos tres años de experiencia docente o profesional.*
- 4. Para impartir estudios de doctorado, haya obtenido el título de licenciatura y diez años de experiencia docente o profesional, o poseer diploma de especialidad y al menos siete años de experiencia docente o profesional o, en su*

caso, contar con grado de maestría y mínimo cinco años de experiencia docente o profesional, y¹⁴⁷

La Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior ha implementado un trámite, al tenor del cual, la documentación que tienda a acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la equivalencia de perfiles del personal académico de asignatura, es recibida previamente en las oficinas de aquella dependencia, a efecto de que la misma evalúe la calidad de la preparación obtenida ya sea por procesos autónomos o bien por la experiencia profesional, docente y/o laboral a que se refiere el ordinal que se expone; de encontrar adecuada dicha preparación la Dirección emite una constancia de equivalencia de perfiles a favor de cada uno de los profesores propuestos, constancia que además incorpora una vigencia, con el objetivo de que los docentes en cuestión adquieran los títulos o grados correspondientes a sus conocimientos, habilidades y destrezas. Ahora bien la fracción II del artículo 10 del Acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del año 2000, está consagrada a los lineamientos que deben observar los profesores que pretendan ostentar la categoría de personal académico de tiempo completo.

Para ser docente de tiempo completo de requiere “acreditar experiencia o preparación para la docencia y la investigación o la aplicación innovativa del conocimiento en el campo en el que desempeñará sus funciones, o en la asignatura que impartirá.” Además de lo anterior, el personal docente de tiempo completo contará preferentemente con un nivel académico superior a aquél en el que desempeñará sus funciones y áreas de conocimiento afines; ello en los casos de los niveles educativos de técnico superior universitario, profesional asociado, licenciatura y maestría, pues en el caso de los doctorados es evidente que basta con que el profesional ostente legítimamente el grado académico de doctor. Ahora bien, las instituciones particulares de educación superior deben asignar un porcentaje determinado de cursos al personal académico de tiempo completo; en el siguiente cuadro, reproducido puntualmente del que aparece en el artículo 10 del Acuerdo 279, se detalla los porcentajes mínimos,

¹⁴⁷ Subinciso b) fracción I del Acuerdo 279 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.

según el tipo al que pertenezcan los programas de estudios para los cuales se solicita el reconocimiento:

| | TIPO DE PROGRAMA | | | |
|--|------------------|--------------------------|---------------------|-------------------|
| | PRACTICO | PRACTICO INDIVIDUALIZADO | CIENTIFICO PRACTICO | CIENTIFICO BASICO |
| Para profesional asociado o técnico superior universitario | 0 | 0 | 12 | --- |
| Para licenciatura | 0 | 7 | 12 | 30 |
| Para especialidad | 0 | 7 | 12 | 30 |
| Para maestría | 0 | 7 | 30 | 30 |
| Para doctorado | 50 | 50 | 50 | 50 |

Por programas prácticos entendemos aquellos cuyos egresados se dedicarán preponderantemente a la práctica profesional, cuyos planes de estudio no requieren de una proporción mayoritaria de cursos básicos en las áreas de ciencias y humanidades, así como tampoco precisan de cursos con gran tiempo de atención a los educandos. Los programas prácticos individualizados se definen en los mismos términos que los prácticos, con la salvedad de que aquéllos sí requieren de cursos con un tiempo considerable de atención para los alumnos. Por su parte, los egresados de los programas científicos prácticos, se dedicarán también de manera general a la práctica profesional, pero a diferencia de las dos especies anteriores, estos programas cuentan con un porcentaje mayoritario de cursos orientados a transmitir experiencias básicas y requieren de una proporción mayor de cursos básicos en ciencias y humanidades. Finalmente los programas científicos básicos también llamados humanísticos básicos forman egresados que desarrollarán generalmente labores académicas, de modo que la mayoría de los cursos que conforman dichos programas pertenecer al área de ciencias y humanidades y requieren de atención en pequeños grupos de alumnos en talleres o laboratorios.

El artículo 10 del Acuerdo 279, contiene además de las especificaciones anteriores, una tabla indicativa (no exhaustiva) por virtud de la cual se ejemplifican los casos de muchos programas académicos que existen en el sistema de educación

superior en nuestro país: verbigracia encontramos al Derecho y las Ciencias Jurídicas entre los programas prácticos; a las Licenciaturas en Artes entre los programas prácticos individualizados; Medicina, Química y Nutrición figuran en el espacio destinado a los programas científico prácticos, mientras que Bioquímica, Física y Matemáticas obran entre los programas científico básicos. El particular cuenta con una sola alternativa si pretende sustraerse a los porcentajes mínimos obligatorios consignados en el artículo 10 del Acuerdo 279; para ello debe obtener la aprobación de la autoridad educativa de la justificación que al respecto dicho particular presente, detallando en ella, conforme al área del conocimiento, el nivel, la modalidad, el objetivo general y el modelo educativo, en que se ubique el plan de estudio respectivo. Ahora bien, por virtud del artículo 11 del Acuerdo 279 las tareas académicas que se asignen al personal académico de tiempo completo que proponga el particular, deberán incluir docencia, investigación y tutorio de alumnos. Los profesores de tiempo completo serán asignados preferentemente a los cursos básicos de ciencias y humanidades.

Además de verificar todos los requisitos y documentos que el Acuerdo 279 exige para las instalaciones y el personal docente de la institución educativa que solicita el reconocimiento, el Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos de la Subdirección de Reconocimiento superior utiliza la visita de supervisión a que se refiere el noveno artículo del Acuerdo 243, para cerciorarse de que el particular cuenta con los apoyos bibliográficos que obran en el anexo 3 de la solicitud de reconocimiento. Como fue expuesto en el apartado inmediato anterior de la investigación que se desarrolla, el estudio de la información contenida en el anexo 3 del Acuerdo 279 corresponde, en principio, al Departamento de Evaluación Curricular, el cual verifica que los apoyos bibliográficos propuestos por el particular se correspondan con las actividades de enseñanza que se proponen los programas académicos de cada una de las unidades de aprendizaje que integran el plan de estudio para el cual se ha solicitado el reconocimiento. El Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos, por su parte, se limita a revisar, en la visita de supervisión, que los particulares cuenten materialmente con los apoyos bibliográficos cuyos datos asentaron en el anexo 3 de la solicitud de trámite del procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

La orden de visita contiene el nombre del servidor público al cual se le ordena practicar la diligencia, el nombre de la persona física o moral que haya solicitado el o los reconocimientos de validez oficial y en caso de que el particular cuente ya con reconocimientos anteriores debe detallarse igualmente, la denominación autorizada de la institución ante la Secretaría de Educación Pública. La orden señala además, el domicilio donde habrá de practicarse la visita, el nombre del plan o de los planes de estudio para los cuales se ha pedido el reconocimiento, las fechas en que se desarrollará la diligencia administrativa y los puntos sobre los que versará la misma; a saber: A) personal académico con que cuenta la institución educativa para impartir el servicio educativo, 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; B) instalaciones; las cuales deberán contar con las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas necesarias para el desarrollo de los planes de estudio objeto de la visita, el alcance de esta verificación se podrá extender tanto al recorrido de las instalaciones como al requerimiento de los documentos que demuestren el cumplimiento de tales condiciones; C) apoyos bibliográficos propuestos por el particular para el desarrollo del programa de estudios propuesto, requiriendo que como mínimo se exhiba aquella que corresponde a los dos primeros ciclos escolares.

Al presentarse el visitador al lugar donde habrá de practicarse la diligencia, está obligado a exhibir la orden de visita correspondiente e identificarse debidamente, entendiéndose por tal, la identificación realizada en términos de lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual pide que al iniciar la visita, el personal encargado “deberá exhibir credencial vigente con fotografía, expedida por la autoridad competente que lo acredite para desempeñar dicha función, así como la orden expresa a la que se refiere el artículo 63 de la presente Ley, de la que deberá dejar copia al propietario, responsable, encargado u ocupante del establecimiento.”

En este punto es menester conjurar un posible equívoco con respecto a la identificación del personal adscrito al Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos, toda vez que el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento

Administrativo pertenece al capítulo décimo primero de este ordenamiento, consagrado a las visitas de verificación, las cuales se definen en el artículo 62 de la propia Ley en el siguiente tenor “Las autoridades administrativas, para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias podrán llevar a cabo visitas de verificación, mismas que podrán ser ordinarias y extraordinarias; las primeras se efectuarán en días y horas hábiles, y las segundas en cualquier tiempo.” Debe aclararse que las visitas de supervisión previstas por los Acuerdos 243 y 279 difieren esencialmente de las visitas establecidas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, toda vez que aquellas constituyen tan sólo una etapa del procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, mientras que éstas solo tienen lugar, en materia de instituciones particulares, cuando el peticionario ha obtenido el reconocimiento respectivo y se encuentra prestando ya el servicio de educación superior.

En próximos párrafos se expondrá el procedimiento para las visitas de inspección o verificación. A mayor abundamiento, la Dirección General de Educación Superior Universitaria, ha adoptado cierta nomenclatura a virtud de la cual, se denominan visitas de supervisión aquellas que forman parte del procedimiento para la obtención del reconocimiento, reservando el nombre de visitas de inspección a las que son realizadas para verificar el cumplimiento de la normatividad educativa una vez obtenido el reconocimiento y cuando el servicio educativo se desarrolla de manera regular. La citada unidad administrativa obra en tal sentido por dos circunstancias: en primer término porque la normatividad educativa aplica indistintamente el nombre de visitas de inspección y de supervisión para ambas diligencias administrativas, como lo prueba la comparación entre el artículo 58 de la Ley General de Educación con las disposiciones contenidas en los artículos 7, 9, 11, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo 243, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998; en segundo término la nomenclatura de la DGSU responde a la dependencia encargada de practicar las diligencias respectivas, en la inteligencia que el Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos es el encargado de realizar las supervisiones, mientras que la Subdirección de Inspección se encarga de realiza aquellas diligencias administrativas que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo denomina visitas de verificación.

Luego entonces, la obligación de los servidores públicos adscritos al Departamento señalado, que los vincula a identificarse en los términos del artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no deviene de la naturaleza de la visita de supervisión, sino de la inviolabilidad del domicilio consagrada por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en efecto, debe admitirse que las visitas de supervisión revisten un carácter muy peculiar al constituir solo un trámite procedimental, pero ello no equivale a decir que debido a esta circunstancia la autoridad educativa competente pueda conculcar en perjuicio de los particulares garantías tuteladas en un ordenamiento de mayor jerarquía como lo es nuestra Ley Suprema; aún menos cuando existen disposiciones que pueden aplicarse de manera analógica como lo son, las estipulaciones contenidas en el ordinal 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sirve de apoyo a lo anterior el siguiente criterio jurisprudencial:

VISITAS DOMICILIARIAS. REQUISITOS PARA LA IDENTIFICACION DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN.

Para satisfacer con plenitud el requisito legal de identificación en las visitas domiciliarias, es necesario que en las actas de auditoría se asienten todos los datos necesarios que permitan una plena seguridad de que el visitado se encuentra ante personas que efectivamente representan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que por tal motivo pueden introducirse a su domicilio, por lo que es menester se asiente la fecha de las credenciales y el nombre de quien las expide para precisar su vigencia y tener la seguridad de que esas personas efectivamente prestan sus servicios en la Secretaría, además de todos los datos relativos a la personalidad de los visitantes y su representación, tomando también en cuenta que mediante la identificación mencionada, se deben dar a conocer al visitado cuestiones relacionadas con esa personalidad, para protegerlo en sus garantías individuales, ya que de esas prácticas de inspección o visita, pueden derivar posibles afectaciones a sus intereses jurídicos.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Registro No. 206465, Localización: Octava Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990, Página: 135, Tesis: 2a./J. 6/90, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa

Una vez que los servidores públicos encargados de atender una visita de supervisión se han identificado de manera satisfactoria, se procede a la verificación de todos los puntos contenidos en la orden de visita asentando todas las actuaciones en un acta circunstanciada. El personal adscrito al Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos consigna en el acta circunstanciada de visita el nombre de la persona física o moral visitada, la hora en que tuvo comienzo la diligencia administrativa, el domicilio donde se practica, la persona con quien se entiende, los datos de identificación del visitador (o visitadores), así como los datos relativos a la orden de visita; el nombre y domicilio de dos personas que fungirán como testigos. Posteriormente, se requiere que el particular proporcione la siguiente información relacionada con el personal docente de asignatura de los dos primeros ciclos escolares que dicho particular impartirá con reconocimiento de validez oficial de estudios: nombre del profesor; documento que acredite situación migratoria en el país, en el caso de los extranjeros; asignaturas que impartirá; documentos que acrediten su formación profesional. A este último respecto el particular deberá exhibir cualquiera de los siguientes documentos: título o grado profesional que acredite la preparación profesional de los profesores en cuestión, por lo menos del mismo nivel educativo en el que prestarán el servicio educativo; constancia de equivalencia de perfiles expedida por autoridad educativa competente; en caso de tener estudios en el extranjero, los documentos que acrediten la equivalencia de dichos estudios con los niveles educativos que pretendan impartir, a través del trámite de revalidación en el Estado mexicano. En efecto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley General de Educación:

Artículo 61.- Los estudios realizados fuera del Sistema Educativo Nacional podrán adquirir validez oficial, mediante su revalidación, siempre y cuando sean equiparables con estudios realizados dentro de dicho sistema.

La revalidación podrá otorgarse por niveles educativos, por grados escolares, o por asignaturas u otras unidades de aprendizaje, según lo establezca la regulación respectiva.

Artículo 63.- La Secretaría determinará las normas y criterios generales, aplicables en toda la República, a que se ajustarán la revalidación, así como la declaración de estudios equivalentes.

La Secretaría podrá revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintos a los mencionados en la fracción V del artículo 13.

Las autoridades educativas locales otorgarán revalidaciones y equivalencias únicamente cuando estén referidas a planes y programas de estudio que se impartan en sus respectivas competencias.

Las revalidaciones y equivalencia otorgadas en términos del presente artículo tendrán validez en toda la República.

Es evidente que los docentes que pretendan impartir educación del tipo superior instituciones particulares de nuestro país deben contar con la certeza de que los estudios que han realizado en otros Estados, corresponde a los niveles mexicanos, pues el Acuerdo 279 ordena que el personal docente cuente al menos con el título o grado correspondiente al nivel educativo que pretende impartir; para cerciorarse de esta circunstancia es igualmente necesario que los docentes en esta circunstancia acudan con la autoridad educativa competente, a efecto realizar los trámites procedentes, previamente a la pretensión de impartir educación del tipo superior en cualquiera de sus niveles. Habitualmente los documentos requeridos para que el visitador se cerciore de la preparación profesional del personal académico de asignatura son devueltos al particular durante el desahogo de la visita correspondiente y el servidor público asienta los datos arriba mencionados en el acta circunstanciada. Por el contrario, para los planes que requieren de personal académico de tiempo completo el servidor público encargado del desahogo de la diligencia administrativa solicita copias simples de la documentación que avale las documentales tendentes a patentizar que dicho personal cumple con los extremos que, para esta categoría de docentes, requiere el Acuerdo 279, compulsando las reproducciones fotostáticas con sus originales y consignando en el acta el número y la naturaleza de dichos instrumentos, todos los cuales forman un anexo de la propia acta.

Para verificar que las instalaciones cuentan con las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas necesarias para la prestación de servicios educativos relacionados con la educación superior, el personal adscrito al Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos de la Subdirección de Reconocimiento, durante la visita de supervisión realiza un recorrido del inmueble propuesto en la solicitud de reconocimiento, asentando en el acta los siguientes datos: el inmueble fue construido

expresamente para impartir educación, es adaptado a las necesidades del servicio, o consta de una combinación de ambas posibilidades; edificios y/o niveles que constituyen la edificación, así como una descripción del tipo de ventilación e iluminación con que cuentan dichos espacios; número, capacidad y descripción genéricas de las aulas y cubículos así como el número de ellos que están destinada a la impartición del plan de estudio; en su caso, el material de apoyo pedagógico para el desarrollo de las actividades de enseñanza; número, tipo, capacidad características y equipamiento de los laboratorios que se encuentren en el inmueble; tipos educativos que se imparten en la institución (básica, media-superior, superior), número de alumnos inscritos en cada uno de ellos y los turnos en que éstos reciben el servicio educativo correspondiente.

Para el caso de impartir educación básica, se requiere al visitado para que manifieste las medidas de seguridad implementadas por la institución a efecto de cumplir lo previsto por el artículo 42 de la Ley General de Educación, según el cual: “En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.” Finalmente en el acta circunstanciada de la visita se consignan los datos relativos a los espacios destinados al control escolar y administración de la institución y otros espacios que cuya naturaleza no permita referirlos al resto de las categorías mencionadas. Ahora bien, durante la visita de supervisión, el particular debe exhibir al personal adscrito a la Dirección General de Educación Superior Universitaria, los siguientes documentos: A) documento que acredite la ocupación legal del inmueble, el cual en la mayoría de los casos consiste en escrituras públicas de la edificación, mismas que deberán señalar al impetrante de reconocimiento como su propietario; contrato de arrendamiento o bien contrato de comodato, sin perjuicio de que al particular demuestre la tenencia legal del inmueble por cualquier otro medio. B) Constancia de seguridad estructural, acompañada de la cédula profesional del perito responsable, así como los documentos necesarios para acreditar que el profesional autor de la constancia, se encuentra autorizado por la autoridad competente para realizar peritajes de seguridad estructural; cabe destacar

que los documentos relacionados con el perito no serán necesarios en el caso de que sea un servidor público de la autoridad competente.

Recuérdese que estos dos documentos se encuentran relacionados en los anexos 4 y 5 del Acuerdo 279, y es precisamente en este ordenamiento donde nace la obligación del particular de exhibirlos para acreditar los requisitos necesarios para la obtención del reconocimiento. Así mismo es necesario tener presente que el Acuerdo 279 únicamente exige que los particulares manifiesten bajo protesta de decir verdad que han tramitado todos los documentos requeridos por otras autoridades no educativas; no existe mejor momento procedimental para verificar la veracidad de las afirmaciones, que la visita de supervisión. En efecto, durante dicha visita se requiere al particular que exhiba además de las documentales señaladas en el párrafo inmediato anterior los siguientes documentos: C) licencia de uso de suelo que indique la autorización de la autoridad competente para impartir educación del tipo superior en el inmueble; D) documento expedido igualmente por autoridad competente, donde se haga constar que la edificación satisface las medidas de seguridad necesarias, verbigracia, salida de emergencia, zonas de seguridad para sismos, medidas para incendios; E) aviso de apertura ante la Secretaría de Salud. A este último respecto es menester señalar que tras la promulgación del Acuerdo número 141 de la Secretaría de Salud, por el que se determinan los establecimientos sujetos a aviso de funcionamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de julio de 1997, las instituciones educativas de educación no se encuentran obligadas a dar aviso de funcionamiento ante la Secretaría de Salud, de modo que el documento respectivo se solicita únicamente para los particulares que, no obstante, lo dispuesto por el Acuerdo 141, han decidido llevar a efecto el aviso respectivo.

Ahora bien, el visitador además de asentar todos los datos que permitan diferenciar cada uno de los documentos relacionados supra líneas, solicita al particular una copia simple de los mismos y, tras la compulsación entre originales y reproducciones devuelve aquellos al particular, adjuntado las copias cotejadas al acta circunstanciada de visita. Por lo que hace al acervo de los apoyos bibliográficos que el particular relacionó en el anexo 3 del Acuerdo 279 al ingresar la solicitud del reconocimiento de validez oficial de estudios, el o los servidores públicos encargados de desahogar la

visita de supervisión, con base en dicho listado verifican que en la institución educativa se encuentren todos estos apoyos y que cada uno de ellos coincida puntualmente con los datos que fueron asentados en el mencionado anexo número 3. El resultado de la verificación bibliográfica habrá de expresarse numéricamente en el acta de visita y de manera detallada en una copia del anexo 3 que formará un anexo de dicha acta. Al final de la diligencia, el visitador da la voz al particular a efecto de que éste manifieste lo que a su derecho convenga en el acta circunstanciada. Después, cada una de las fojas que integra la propia acta es firmada por todos aquellos que hayan intervenido en ella y una vez suscrita se entrega una copia simple al visitado.

Como podemos apreciar, a pesar de que se trata de una visita de índole diversa a la prevista por el capítulo décimo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el personal adscrito al Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos se ciñe a lo dispuesto en dicho capítulo en el desahogo de la diligencia. En tal virtud y en términos de lo previsto por el artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en caso de que el particular se niegue a señalar los dos testigos, el visitador podrá señalarlos; para el supuesto de que el visitado se negare a firmar el acta, el supervisor asentará esta circunstancia en el acta, de modo que la negativa no afecte su validez. Ahora bien, el artículo 13 del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, establece lo siguiente:

Artículo 13.- Si como resultado de la visita de inspección, se comprueba que el particular no cumple con todos y cada uno de los requisitos exigidos en estas Bases y en el acuerdo específico de que se trate, se le otorgará un plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la visita, para que cumpla con dichos requisitos.

El día hábil siguiente al vencimiento del plazo a que se refiere el párrafo anterior, el particular informará a la autoridad educativa, bajo protesta de decir verdad, que ha dado cumplimiento a todos los requisitos exigidos, a efecto de que ésta realice una nueva visita de inspección para verificar ese cumplimiento. Esta visita se efectuará dentro de los quince días hábiles posteriores al informe del particular.

De no informar el particular o de constatarse en la nueva visita de inspección que no se cumple con los requisitos a que hace mención el primer párrafo de este artículo, la autoridad educativa negará la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios. Esto sin perjuicio de las acciones que pueda emprender la autoridad educativa, con motivo de la falsedad de declaraciones en que incurra el particular.

Toda negativa de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios deberá estar debidamente fundamentada y motivada por la autoridad educativa y no impedirá que el particular pueda volver a presentar una solicitud, conforme a lo establecido en la Ley, en estas Bases y en el acuerdo específico de que se trate¹⁴⁹.

Si los docentes propuestos por la institución no acreditaron su preparación profesional en términos de lo dispuesto por el Acuerdo 279 o los apoyos bibliográficos consignados en el anexo 3 de la solicitud de reconocimiento, no fueron exhibidos en su totalidad durante la visita, el particular puede aún, dentro de los cinco días hábiles a que se refiere el artículo transcrito, sustituir dichos docentes por aquellos otros que cumplan los requerimientos normativos, adjuntado las pruebas correspondientes y exhibir las obras faltantes o bien solicitar una sustitución de las mismas, exhibiendo en las oficinas de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, los apoyos sustitutos, los cuales serán objeto de la valoración correspondiente. Además el plazo de cinco días hábiles puede ser prorrogado por tres días más, si el particular así lo solicita en los términos del artículo 31 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al tenor del cual, la autoridad administrativa puede sea de oficio o a petición de parte ampliar los términos y plazos establecidos, siempre y cuando no se transgredan los derechos de los interesados o terceros y la ampliación no exceda la mitad del plazo originalmente establecido.

Una vez fenecido el término correspondiente, el Departamento de Supervisión, Infraestructura y Procesos, analiza la información recabada en la visita y la que eventualmente exhiba el particular dentro de los cinco días hábiles posteriores, en concomitancia con los resultados que obtenga el Departamento de Evaluación Curricular; así, se estudia por ejemplo que los laboratorios acreditados por el particular

¹⁴⁹ Artículo 13 del Acuerdo número 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998

sean los idóneos para impartir los planes y programas académicos, al igual que se analiza la capacidad de las instalaciones con base en el número de planes de estudio solicitados y en los tipos educativos del tipo superior o de tipos distintos a éste, que se impartan o se pretendan impartir en el inmueble.

Finalmente, el artículo 14 de la Bases dispone que, con base en los resultados de la visita de supervisión y en el análisis de la información exhibida por el particular, la autoridad educativa competente, en nuestro caso la Dirección General de Educación Superior Universitaria resuelva las solicitudes correspondientes en los términos y condiciones establecidos en el Acuerdo específico.

3.3.3 Resolución de la autoridad educativa

El segundo párrafo del artículo 6 del Acuerdo 279 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, reza a la letra: “La autoridad educativa resolverá emitiendo el acuerdo que otorga o niega el reconocimiento...” En efecto, en materia de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, la autoridad educativa, entiéndase la Dirección General de Educación Superior Universitaria debe emitir el acuerdo de reconocimiento que constituye el acto que pone fin al procedimiento respectivo cuando el solicitante ha satisfecho todos y cada uno de los requisitos previstos en la normatividad aplicable, los cuales, a mayor abundamiento, se encuentran diseminados de manera genérica en las tres fracciones que integran el artículo 55 de la Ley General de Educación; para el caso contrario, la autoridad educativa deberá negar el reconocimiento de validez oficial a través de una resolución administrativa.

La fracción I del artículo del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, consigna como la primera de las hipótesis que ponen fin a un procedimiento, a la resolución administrativa del mismo; ello por supuesto, sin perjuicio de lo establecido en las fracciones II y III del mismo numeral, en concomitancia con el artículo 58 del propio ordenamiento, al tenor de los cuales, el particular puede en todo momento desistirse de la solicitud o renunciar a sus derechos cuando éstos no sean de

orden e interés públicos; dicha renuncia o desistimiento ponen fin al procedimiento administrativo. Cabe destacar sin embargo, que en materia de reconocimiento, el desistimiento a que aludimos únicamente pone fin al procedimiento administrativo y no a la potestad de los particulares de solicitar el inicio de un nuevo procedimiento sobre los mismos planes de estudio. Ahora bien, en el caso del procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, la autoridad administrativa a virtud de lo previsto por la fracción I del artículo 6 del Acuerdo 279, cuenta con el plazo de sesenta días hábiles posteriores a la fecha en que se haya presentado la solicitud de reconocimiento correspondiente para resolver la cuestión planteada ya sea otorgando el reconocimiento de validez oficial por conducto del acuerdo correspondiente, o bien negándolo a través de una resolución administrativa; esta disposición implica que la substanciación de todas las etapas procedimentales previas deben desahogarse dentro de los mencionados sesenta días hábiles, incluida la elaboración y firma de la resolución a virtud de la cual termina el procedimiento. Para notificar la resolución la unidad administrativa competente, cuenta con un plazo de 10 días hábiles, a partir de la emisión del acto administrativo señalado, al tenor de lo previsto por el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, según el cual:

Artículo 39.- Toda notificación deberá efectuarse en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición¹⁵⁰.

Empero, es menester enfatizar que estos plazos operan en la mayoría de las solicitudes realizadas por los particulares, con una sola excepción: la fracción II del sexto artículo del Acuerdo 279 establece que tratándose de solicitudes de reconocimiento en las áreas de la salud, la autoridad educativa cuenta con diez días hábiles posteriores a la opinión que emita la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud, conforme a lo dispuesto en el artículo

¹⁵⁰ Artículo 39 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

tercero del Acuerdo por el que se crea dicha Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de octubre de 1983.” Las relaciones entre la Secretaría de Salud y la Secretaría de Educación Pública por conducto de la Dirección General de Educación Superior Universitaria en cuanto al peso de la opinión técnico administrativa en el otorgamiento de los planes de estudio correspondientes al área de salud, se encuentran inmersas en una polémica cuyos extremos serán tratados en el siguiente capítulo de la presente investigación.

Además de los dos actos que ponen fin al procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior (acuerdo de reconocimiento o resolución de negativa), amén del desistimiento o de la renuncia del particular a sus derechos, el procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, según lo dispuesto respectivamente por las fracciones V y VI del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, puede terminar ya sea por la declaración de caducidad o la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas; para el caso de la caducidad, el primer párrafo del artículo 60 del ordenamiento en comento, dispone que en los procedimientos iniciados a petición de parte, la Administración Pública Federal advertirá al solicitante que transcurridos tres meses después de la paralización del procedimiento por causas imputables a dicho particular, se producirá la caducidad del procedimiento administrativo. Una vez fenecido dicho término sin que haya sido atendido, realizando las acciones necesarias para la continuación procedimental, la Administración Pública Federal, acordará el archivo de las actuaciones, notificando esta circunstancia al particular. Las causas sobrevenidas pueden ser: A) extinción y transformación de los interesados; B) Causas referentes al objeto; C) Reforma legislativas.

Cabe destacar que la última fracción del artículo 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé una causal más para dar por terminado el procedimiento administrativo, es decir: “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”. Sin

embargo esta causal no es aplicable al procedimiento administrativo que se expone, toda vez que en éste no puede haber convenio alguno entre la Administración Pública Federal y los solicitantes de reconocimiento de validez oficial para educación del tipo superior, pues la autoridad educativa solo puede otorgar dicho reconocimiento en el caso de que los peticionarios demuestren contar con los requisitos consignados en las tres fracciones que integran el artículo 55 de la Ley General de Educación en concomitancia con las disposiciones contenidas en los Acuerdos 243 y 279 y la única forma de demostrar el cumplimiento de estas exigencias legales es a través del procedimiento administrativo correspondiente; corolario de lo anterior es que un convenio en materia de otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios superiores, contravendría el ordenamiento jurídico, lo cual torna nulo el propio convenio.

3.3.3.1 Acuerdo

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos indispensables para el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, la autoridad educativa, es decir, la Dirección General de Educación Superior Universitaria, emite el acuerdo de reconocimiento respectivo, en el cual deben figurar, al tenor de lo dispuesto por el artículo 22 del Acuerdo 243 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, las siguientes especificaciones: I) nombre del particular a cuyo favor se expide el acuerdo. II) nombre y domicilio de la institución educativa; evidentemente el domicilio debe ser aquél que el impetrante de reconocimiento señaló en el escrito inicial del procedimiento, es decir el domicilio que la autoridad educativa ha supervisado a efecto de verificar las condiciones de seguridad, higiénicas y pedagógicas necesarias para la prestación del servicio educativo; en cuando al nombre de la institución, las Bases hacen referencia a la denominación autorizada que la Secretaría de Educación Pública haya asignado a la institución educativa. Al respecto deviene necesario agregar que la autoridad educativa deberá observar lo dispuesto en el ordinal 26 del Acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000, según el cual:

Artículo 26.- *La autoridad educativa vigilará que las denominaciones de los establecimientos de educación superior:*

I. Eviten confusión con las denominaciones de otras instituciones educativas;

II. Omitan utilizar la palabra “nacional”;

III. Eviten la utilización de los términos autónoma o autónomo, por corresponder a instituciones de educación a las que se les haya reconocido esa naturaleza, en los términos de la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IV. Omitan utilizar el término “universidad”, a menos que ofrezcan por lo menos cinco planes de estudio de licenciatura, o posgrado, en tres distintas áreas del conocimiento, una de las cuales deberá ser del área de humanidades¹⁵¹.

El acuerdo de reconocimiento además de los elementos mencionados debe contener: III) el tipo, nivel y modalidad de los estudios incorporados, conceptos mencionados en apartados anteriores de la investigación que se desarrolla; IV) el o los turnos y alumnado con que se impartirán los estudios reconocidos; V) vigencia del acuerdo. A este último respecto, el artículo 23 de las Bases señala que dicho acuerdo surtirá efectos a partir del ciclo escolar siguiente de la fecha de emisión; pero el vigor del propio acuerdo debe hacerse retroactivo a la fecha en que el particular solicitó el reconocimiento de validez oficial para los estudios que han sido reconocidos. En este orden de ideas y atendiendo a la emisión de los acuerdos de reconocimiento que expide la Secretaría de Educación Pública por conducto de la Dirección General de Educación Superior Universitaria tal como se verifica en la práctica administrativa, dicha autoridad educativa comienza la instrumentación del texto legal que materializa el acuerdo mencionando, en primer término asentando la mención que se trata de un acuerdo, así como la fecha en que se emite y el número del mismo.

Estos datos cobran relevancia tomado en consideración que los particulares con reconocimiento de validez oficial deben mencionar en los medios difusivos del servicio así como en la documentación que emita la institución educativa, el número del acuerdo por virtud del cual cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios, la

¹⁵¹ Artículo 26 del Acuerdo 279 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.

autoridad que lo expidió y la fecha del mismo, al tenor de lo previsto por el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley General de Educación.

El siguiente apartado del acuerdo consta de los resultandos, los cuales consisten una descripción sucinta de las etapas procedimentales relevantes en la substanciación del procedimiento para la obtención del reconocimiento. Por su parte, en los considerandos la autoridad educativa fundamenta su competencia para conocer del asunto en primer término y en segundo lugar se encarga de fundar y motivar la resolución administrativa, señalando los artículos aplicables al caso concreto y relacionando éstos con el resultado de los análisis operados sobre la información recabada durante la tramitación del procedimiento. En este orden de ideas, los considerandos constituyen la parte neurálgica de la fundamentación y motivación que todo acto administrativo (como lo es el acuerdo de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior), debe satisfacer al tenor de lo previsto por la fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fracción que robustece en materia administrativa la garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna. A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el siguiente sentido:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe estar suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa. Esto es, que cuando el precepto en comento previene que nadie puede ser molestado en su persona, propiedades o derechos sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, está exigiendo a todas las autoridades que apeguen sus actos a la ley, expresando de que ley se trata y los preceptos de ella que sirvan de apoyo al mandamiento relativo. En materia administrativa, específicamente, para poder considerar un acto autoritario como correctamente

*fundado, es necesario que en él se citen: a).- Los cuerpos legales y preceptos que se estén aplicando al caso concreto, es decir, los supuestos normativos en que se encuadra la conducta del gobernado para que esté obligado al pago, que serán señalados con toda exactitud, precisándose los incisos, subincisos, fracciones y preceptos aplicables, y b).- Los cuerpos legales, y preceptos que otorgan competencia o facultades a las autoridades para emitir el acto en agravio del gobernado.*¹⁵²

Posteriormente la autoridad educativa emisora del acuerdo consigna una serie de disposiciones que vinculan al particular a observar los siguientes lineamientos: PRIMERO en cumplimiento a lo dispuesto por el Acuerdo secretarial número 243 dicha autoridad determina la denominación autorizada de la institución educativa, el plan de estudio que ha quedado reconocido, así como el tipo y el nivel educativo al que pertenece; el domicilio autorizado para la verificación de las actividades de enseñanza-aprendizaje; el turno en que habrán de desarrollarse dichas actividades y el alumnado destinatario de las mismas. SEGUNDO.- por virtud del reconocimiento de validez oficial de estudios el particular queda obligado a: I) cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Educación, en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y en los Acuerdos 243 y 279; II) Cumplir con el plan de estudio que la Secretaría de Educación Pública ha considerado procedente; III) Proporcionar becas en los términos de lo previsto por el Acuerdo número 279; IV) Contar con el personal académico que satisfaga los requisitos establecidos en el Acuerdo 279; V) Mantener y en su caso mejorar, las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas de las instalaciones materia del reconocimiento; VI) Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que la Secretaría de Educación Pública realice u ordene; VII) iniciar la impartición del programa académico en un plazo no mayor a tres ciclos escolares, contados a partir de la notificación del acuerdo; VIII) Impartir ininterrumpidamente el servicio educativo, de acuerdo al calendario escolar aplicable, salvo que por motivo justificado, caso fortuito o fuerza mayor no existan inscripciones o reinscripciones en un plazo no mayor a tres ciclos escolares consecutivos.

¹⁵² No. Registro: 216,534, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 64, Abril de 1993, Tesis: VI. 2o. J/248, Página: 43

TERCERO.- La institución educativa beneficiaria del reconocimiento deberá mencionar en la documentación que expida y la publicidad que haga, una leyenda que indique su calidad de incorporado a la Secretaría de Educación Pública, así como la fecha y número del acuerdo en cuestión; CUARTO.- el acuerdo de reconocimiento se expide para efectos eminentemente educativos, razón por la cual, la institución educativa queda obligada a obtener de las autoridades competentes todos los permisos, dictámenes y licencias que procedan conforme a los ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias; QUINTO.- el reconocimiento de validez oficial de estudios no es transferible y subsistirá en tanto que el plan de estudio se imparta y que la institución educativa se organice y funcione dentro de las disposiciones legales vigentes y cumpla con las obligaciones estipuladas en el acuerdo; SEXTO.- la autoridad educativa asienta la fecha a partir de la cual entró en vigor el acuerdo respectivo tomando como base el mes en que fue presentada la solicitud de reconocimiento.

Por supuesto este esquema es típico y elemental aunque tiene un alto valor ejemplificativo y constituye el común denominador de los textos legales de esta índole. Ahora bien, debe recordarse que, en términos de lo previsto por el primer párrafo del artículo 4º del Acuerdo 243 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, la autoridad educativa no puede exigir más requisitos de los previstos en las propias Bases y en el Acuerdo 279; empero, es fácil apreciar que los lineamientos contenidos en la instrumentación del acuerdo en la realidad administrativa no constituyen nuevas obligaciones para el particular; simplemente definen de manera clara la nueva situación de la institución educativa incorporada al Sistema Educativo Nacional, en algunos casos robusteciendo la fuerza de las disposiciones jurídicas dispersas en los diversos cuerpos normativos aplicables, como es el caso de la obligación de otorgar becas en términos del Acuerdo 279 y en algunos otros extrayendo las consecuencias lógico-jurídicas de los lineamientos establecidos en dichos ordenamientos; verbigracia, la obligación de los particulares contenida en el QUINTO numeral del acuerdo típico que explicamos, contiene el otro extremo del vigor jurídico que tiene el acuerdo de reconocimiento. En efecto, si bien la ley establece el inicio de la vigencia del plurilateral acuerdo, la cual puede cifrarse de manera clara en el tiempo, el numeral QUINTO de los acuerdos individuales estatuye un plazo vinculado

a la condición de impartir el servicio educativo cumpliendo con las disposiciones normativas incorporadas en el mismo acuerdo. Con estos elementos es posible aventurar una definición tentativa del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal:

Es la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración Pública Federal que decide satisfacer la petición de una institución particular de educación superior, por virtud de la cual, dicha institución es incorporada al Sistema Educativo Nacional, quedando sujeta a la vigilancia y control del Estado y los estudios impartidos en ella adquieren el carácter de servicio público y cuentan con los mismos efectos jurídicos que los estudios realizados en instituciones públicas de educación superior.

En esta definición debe distinguirse entre efectos jurídicos para el Estado, para la institución y efectos jurídicos para los estudios realizados en ella. Por lo que hace a los primeros, el poder público encuentra en la prestación de servicios educativos superiores de los particulares un valioso coadyuvante en la tarea que pone en sus manos la fracción V del artículo 3º Constitucional, al tenor de la cual el Estado debe promover y atender todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior; además según lo expuesto en párrafos anteriores el artículo 21 del Acuerdo 243 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, reconoce la participación de los particulares como coadyuvantes en la innovación y desarrollo de nuevos planes, programas y métodos educativos. En cuanto hace a los efectos jurídicos para los particulares, es menester distinguir los siguientes rubros:

A) *Manifestación de unilateral de la voluntad e incorporación de los particulares con reconocimiento al Sistema Educativo Nacional:* podría parecer que la manifestación de la voluntad de la Administración Pública Federal en el caso del reconocimiento de validez oficial de estudios no puede ser unilateral, porque ello implicaría que el Estado cuenta con la prerrogativa de imponer la prestación del servicio a cualquier particular aún en contra de la voluntad de éste; pero ello no es jurídicamente posible habida cuenta que la fracción VI del artículo 3º de nuestra Ley Suprema garantiza el principio de libertad de enseñanza en la educación superior, tutelando el derecho de impartir este tipo de educación a favor de todos los particulares. Sin embargo, una vez expresada la intención de cualquier gobernado de

obtener el reconocimiento de validez para determinados estudios, es el Estado quien impone (sea a través de la función legislativa del poder público o bien por virtud de la función administrativa en uso de sus atribuciones materiales de reglamentación) los requisitos que el impetrante debe colmar y es el mismo Estado el encargado de llevar a efecto las pesquisas necesarias para determinar si dichos requisitos se han satisfecho.

En este orden de ideas, el reconocimiento de validez oficial de estudios garantiza constitucionalmente tanto el principio de libertad de enseñanza como la prerrogativa estatal de otorgar o no validez oficial a los estudios realizados en instituciones particulares. Luego entonces si bien, el reconocimiento de validez está condicionado a la solicitud de los particulares, una vez que ésta se ha verificado, es el Estado quien decide, en ésta ocasión unilateralmente, sobre la procedencia o no de otorgar el reconocimiento; esta expresión unilateral de la voluntad se materializa ya sea a través del acuerdo de reconocimiento o, en su caso de la resolución administrativa que lo niega. Por supuesto, a lo anterior pueden oponerse diversas razones; verbigracia, que los particulares pueden acudir a los mecanismos jurídicos procedentes para obligar al Estado a reconocer sus estudios, cuando han demostrado la satisfacción de los requisitos necesarios; pero ello no demerita un ápice la facultad discrecional de la que hablo, pues en último término, los requisitos indispensables para la obtención del reconocimiento fueron estatuidos por el Estado mismo. En otras palabras, si los lineamientos exigidos para la obtención del reconocimiento se encuentran dispersos en diversos cuerpos normativos, ello responde a la exigencia de que los gobernados cuenten con la certeza de que el actuar de la Administración Pública se encuentra al abrigo del sistema jurídico, requisito indispensable de cualquier estado de derecho; pero esta circunstancia no debe ocultar el hecho incontrovertible de que el Estado ha fijado dichos lineamientos y los ha dispuesto en los respectivos textos legales en uso de la prerrogativa que nuestra Ley Suprema le concede, de otorgar a un particular el reconocimiento de validez oficial o bien no hacerlo.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley General de Educación, los estudios realizados en el Sistema Educativo Nacional tendrán validez oficial en toda la república; concomitantemente la fracción V del artículo 11 del mismo ordenamiento jurídico, dispone que los particulares con reconocimiento de validez

oficial de estudios formen parte del Sistema Educativo Nacional. Luego entonces, uno de los efectos derivados de la obtención del reconocimiento de validez oficial, es la incorporación de la institución beneficiada, al sistema educativo de nuestro país. Para comprender los efectos jurídicos de esta incorporación hay que entender la naturaleza de estas instituciones como entes que integran la llamada descentralización administrativa por colaboración; en efecto, para la doctrina, hace mucho tiempo que han quedado bien perfiladas las tres especies que integran la descentralización administrativa:

Los autores de Derecho Administrativo distinguen generalmente tres tipos de descentralización: por región, por servicio y por colaboración. Ejemplo típico del primer caso es el municipio; del segundo los organismos productores de bienes o que prestan servicios y que, en conjunto, constituyen el llamado, por antonomasia, sector descentralizado o paraestatal del Gobierno; del tercer tipo son ejemplos las asociaciones y cámaras del comercio, de industria o agrícolas y las escuelas particulares incorporadas¹⁵³

Esta fisonomía que la doctrina atribuye a la descentralización administrativa en nuestro país ha pervivido hasta nuestros días; el maestro Gabino Fraga abunda en el análisis de la descentralización administrativa por colaboración, la cual, a decir del diestro de mérito tiene lugar cuando el Estado, debido a una mayor injerencia en la vida de los particulares, se ve precisado de conocimientos técnicos que no son del dominio de los titulares y dependientes de la administración pública; en tal virtud y ante la imposibilidad logística y material de establecer organismos especializados, se autoriza la colaboración de organizaciones privadas haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa. Según el mismo autor las notas características de esta especie de descentralización son: a) el ejercicio de una función pública, es decir de una actividad verificada en interés del Estado y b) el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la institución privada. En este orden de ideas las instituciones que así colaboran con el Estado son entes colocados entre los límites del derecho público y del derecho privado; estas instituciones son de índole muy variada, pero el ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace notar que siendo tres etapas sucesivas

¹⁵³ GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., "Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior", Instituto Op. Cit., p 37.

aquellas que reconoce la función administrativa, es decir la preparación, la decisión y la ejecución, la descentralización por colaboración puede hacer participar a los organismos particulares en alguna de ellas. Gabino Fraga habla del régimen jurídico de Escuelas Libres al tenor de las siguientes consideraciones:

*En este caso es también fácil de apreciar la colaboración que dichos establecimientos prestan al Estado. En efecto, conforme al artículo 5 constitucional, la ley debe determinar las autoridades que deben expedir títulos para las profesiones que los exijan conforme a la propia ley. Si es pues, una facultad de la autoridad expedir títulos, la enseñanza que precede a la expedición viene a constituir un acto de preparación o de ejecución de la función administrativa de impartir enseñanza como requisito previo para la obtención del título.*¹⁵⁴

Es menester pronunciarse en términos análogos con relación al resto de las instituciones particulares de educación superior que no se encuentran al abrigo del régimen jurídico de Escuelas Libres, pero que cuentan con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior por virtud de cualquier otro instrumento jurídico; en efecto, como es fácil apreciar en la opinión que antecede, el maestro Gabino Fraga, descansa todo el peso de la colaboración administrativa de las escuelas libres, en la enseñanza que precede a la expedición del título y, por lo tanto, es menester otorgar la misma extensión colaborativa a todas las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, pues la esencia de este reconocimiento radica, precisamente, en el desarrollo de actividades de aprendizaje que habrán de derivar en la obtención de un título o grado profesional de llevarse a su término. Cabe aclarar que en la actualidad todas las instituciones particulares de educación superior expiden sus propios títulos, pero ello no significa que el Estado haya descargado parte de sus atribuciones en tales instituciones, pues los títulos expedidos por éstas deben ser autenticados en términos de lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, o en el caso de que el nacimiento de alguna institución educativa date de una fecha anterior a la emisión de la señalada ley, por el instrumento legal que le haya dado vida. Luego entonces, la labor de expedir títulos profesionales únicamente aumenta el grado de colaboración entre las instituciones y el

¹⁵⁴ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 215.

Estado, pero éste se reserva la tarea de autenticarlos, lo cual en último término puede entenderse como la legal expedición del mismo.

El reconocimiento de validez oficial de estudios constituye la anuencia de la autoridad administrativa, la cual resulta fundamental de la descentralización por colaboración; a decir de Gabino Fraga el ejercicio de la función pública no puede generarse de las normas de derecho privado, de tal suerte que sin dicha anuencia los particulares que se atribuyan facultades que corresponden al poder público, podrían incluso configurar la comisión de delitos, sancionados por la ley penal:

Al hacer el estudio de la legislación sobre las instituciones que colaboran por descentralización, tuvimos oportunidad de señalar para todas ellas el requisito de aprobación, autorización, autorización, incorporación o reconocimiento que significa la condición necesaria para que se les considere investidas de las facultades excepcionales que implica su colaboración a la función administrativa..

Respecto a la clasificación del acto, por razón de las voluntades que en él concurren, nos parece indudable que en todos los casos reseñados se trata de una decisión unilateral de la Administración. Es cierto que para que ella pueda emitirse, es necesaria la solicitud de la parte interesada; pero la voluntad de ésta así manifestada no contiene ninguna eficacia sobre la creación del efecto jurídico del acto. Este efecto se origina por la sola aplicación de la ley, condicionada por la decisión unilateral de la Administración. Si a esto se agrega que la situación jurídica que se origina no es una situación jurídica individual sino la general establecida en forma abstracta y permanente por la ley, se comprenderá cómo el acto no puede reputarse de manera contractual¹⁵⁵

Ahora bien, en tanto que el acuerdo de reconocimiento de validez oficial de estudios no determina una situación jurídica individual, sino que únicamente plasma las consecuencias jurídicas previstas de manera general en la ley y las estatuye en beneficio de un particular, es evidente que de cambiar la mencionada situación general en la legislación, los particulares no podrían invocar el reconocimiento otorgado al amparo de una ley anterior, pues como afirma el maestro Fraga, de quien se ha extraído todo el estudio de las instituciones reconocidas como entes pertenecientes a la descentralización por colaboración, la anuencia de la autoridad no crea situaciones

¹⁵⁵ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 217-218.

jurídicas concretas que vayan más allá del vigor de la ley; de lo contrario se arribaría a la conclusión absurda de que los particulares pueden imponer su colaboración y ejercitar una función pública sin el asentimiento del Estado.¹⁵⁶

B) El segundo efecto jurídico de la definición que afecta a las instituciones particulares de educación superior reconocidas, consiste en la sujeción de éstas a la vigilancia y control del Estado; esta prerrogativa de la Administración Pública Federal se deriva de los artículos 57 y 58 de la Ley General de Educación en concomitancia con las disposiciones contenidas al respecto en los Acuerdos secretariales números 243 y 279, cuyos extremos serán analizados en próximas líneas. Dichas disposiciones normativas robustecen el estudio de las instituciones en estudio en su calidad de entes pertenecientes a la descentralización administrativa por colaboración. El tropel abigarrado de organismos que integran esta categoría, hablando de la materia educativa y fuera de ella, ha llevado a la doctrina a admitir como el mínimo posible que el Estado cuente con la facultad de revocar el acto administrativo que dio nacimiento a la descentralización por colaboración; sin este mínimo indispensable, no existe dicha figura jurídica, sino una completa desvinculación entre la administración y los particulares¹⁵⁷.

Además de dicha facultad, la doctrina reconoce en términos generales que el control y vigilancia del Estado se verifica principalmente a través del personal encargado de desarrollar las acciones colaboradoras, así como de verificar continuamente el funcionamiento de la institución que se encuentra bajo este régimen jurídico. Por lo que hace al reconocimiento de validez oficial de estudios, las facultades de vigilancia y control de la Administración Pública Federal son muy amplias y comprenden desde el cumplimiento puntual de los planes y programas de estudio, la verificación de que el personal académico seleccionado por las instituciones cumpla con los requisitos previstos por la normatividad, la vigilancia de las instalaciones afectas a la prestación del servicio y el control escolar y administrativo de la institución. Corresponde ahora hablar de los efectos jurídicos que el reconocimiento de validez

¹⁵⁶ FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo" Op. Cit., pp.217-218

¹⁵⁷ *Ibidem.*, p 218.

oficial de estudios del tipo superior opera sobre los estudios impartidos por los particulares incorporados:

A) *Los estudios realizados en instituciones reconocidas*, tienen los mismos efectos jurídicos que los estudios impartidos por el Estado a través de sus organismos centralizados o paraestatales: el artículo 60 de la Ley General de Educación, reviste los estudios realizados en el Sistema Educativo Nacional con la misma validez oficial en toda la república. Los efectos de esta validez pueden ser laborales o académicos: el primer caso se halla estrechamente vinculado con el segundo párrafo del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues los títulos que los usuarios del servicio educativo impartido por los particulares obtengan con base en las actividades de enseñanza desarrolladas en los planteles particulares, permitirán el legal ejercicio de las profesiones que requieren, precisamente, del título profesional correspondiente; el ejercicio profesional puede comprender también la labor docente; así por ejemplo los títulos y grados obtenidos con base en los estudios realizados en las mencionadas instituciones, permiten al titular ejercer la labor docente en cualquier institución educativa, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 10 fracción I del Acuerdo 279.

En relación con los efectos académicos, los discentes que hayan satisfecho los planes y programas en instituciones reconocidas, cuentan con el derecho de recibir el título o grado profesional correspondiente siempre y cuando satisfagan los requisitos complementarios que imponga la institución en su reglamento; además los alumnos que satisfagan dichos requisitos y obtengan los títulos o grados profesionales correspondientes cuentan con el derecho de acceder a niveles educativos superiores en cualquier institución educativa que forme parte del Sistema Educativo Nacional, sin perjuicio de los requisitos complementarios que dichas instituciones públicas o privadas impongan a los estudiantes.

B) *Servicio Público*: A decir del jurista mexicano Jorge Fernández Ruiz el servicio público es:

*toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*¹⁵⁸

Ahora bien, la fracción V del artículo 3º Constitucional encomienda al Estado la tarea de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos incluyendo la educación superior; por su parte, el primer párrafo del artículo 10 de la Ley General de Educación establece: “La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público.” Pero ¿la educación superior constituye realmente un servicio público, es decir, satisface una necesidad general real o bien sólo tiene ese carácter porque así lo dispone en artículo 10 de la ley reglamentaria del diverso 3º Constitucional? En primer término la actividad que constituye uno de los elementos del servicio público debe ser técnica y satisfactoria, entendiendo por lo primero, un conjunto de procedimientos propios de ciencias artes, industrias u oficios determinados, así como el empleo de personal, equipos e instrumentos especializados y por lo segundo que la actividad tienda a satisfacer una necesidad de carácter general; además la actividad del servicio público debe ser pertinente, capaz y adecuada para la consecución de la satisfacción general.

Ahora bien, el estudio de la actividad educativa que desarrollan los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios deja en claro que dichas instituciones pueden ostentar válidamente que su educación constituye una actividad técnica, toda vez que el personal especializado, las instalaciones e instrumentos necesarios, así como el contenido de sus planes y programas de estudio han pasado por un procedimiento de revisión estatal que reconoce, precisamente su carácter técnico. Concomitantemente, la educación impartida por los particulares con reconocimiento debe estar orientada preponderantemente a la satisfacción de una necesidad general,

¹⁵⁸ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, “Derecho Administrativo” Servicios Públicos, Porrúa, México, 1995, p 246.

independientemente del lucro que se obtenga del servicio y debe ser así mismo pertinente, capaz y adecuada en la satisfacción de dicha necesidad.

Un segundo elemento del servicio público es precisamente, la existencia de una necesidad de carácter general; de hecho todo servicio público nace de una necesidad humana que trasciende el ámbito puramente individual del hombre considerado como sujeto, convirtiéndose en una necesidad compartida por muchas personas; de ahí su carácter general. Apenas es necesario demostrar la necesidad de todo ser humano de recibir educación de cualquier tipo o nivel; la noción aristotélica que ve en el hombre un animal político (“el hombre es por naturaleza un animal social, y el que es insocial por naturaleza y no por azar o es un mal hombre o más que un hombre, como aquél a quien Homero increpa: sin tribu, sin ley, sin hogar”)¹⁵⁹ lejos de verse desmentida por el devenir de más de dos siglos de pensamiento, constituye hoy una proposición incontrovertible. El hombre precisa de la convivencia con otros hombres para alcanzar su plenitud; según Rousseau en el estado civil, la razón toma el lugar del instinto, “la libertad civil considerada como sujeción de la voluntad a la ley a la libertad natural, sus facultades se ejercitan y se desarrollan, sus ideas se esparcen, sus emociones se esclarecen y su espíritu se encumbra. De animal estulto y reducido se transforma en un ser inteligente, en hombre.”¹⁶⁰

En este orden de ideas resulta inconcuso que el hombre necesita ser educado; la vida en sociedad supone numerosas y complejas aptitudes que no pueden ser transmitidas por la herencia orgánica del ser humano, sino por obra de la educación. La principal labor de la acción educativa radica en la creación social del individuo, por virtud del cual cada ser egoísta y asocial que nace en el seno de una comunidad, es capaz de llevar una vida moral y social.¹⁶¹ Kant opina incluso que “el hombre llega a ser hombre sólo por la educación. La educación disciplina, cultiva, moraliza. El hombre no es otra cosa que lo que la educación hace de él. En la educación se oculta el secreto de la perfección humana.”¹⁶² Pero en el caso de la educación del tipo superior, la

¹⁵⁹ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político, McGraw-Hill, Segunda Edición, México, 2002, p 35.

¹⁶⁰ GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político, Op. Cit., p 179.

¹⁶¹ DURKHEIM, Émile, “Educación y Sociología”, Op. Cit., pp. 48-49.

¹⁶² LARROYO, Francisco, “La Ciencia de la Educación”, Op. Cit., p 75.

necesidad general se ve robustecida por la cortapisa que el artículo 5º Constitucional opone al ejercicio de determinadas profesiones; en efecto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 5 de nuestra Carta Magna, toda persona es libre de ejercer la profesión, industria, comercio o trabajo que mejor le parezcan, pero existen profesiones que requieren título para su ejercicio, lo cual implica evidentemente la satisfacción de los requisitos necesarios para la obtención del título profesional correspondiente; evidentemente el requisito por antonomasia para la obtención del título es la educación que es amparada por dicho título profesional. En este orden de ideas, existe una necesidad general de educación superior que dimana de todas aquellas personas que han elegido dedicarse a alguna de las muchas profesiones que precisan del título profesional para su ejercicio, en la inteligencia que en los Estados Unidos Mexicanos, todo ser humano es libre de abrazar la profesión que mejor le parezca.

El tercer elemento esencial de cualquier servicio público consiste en el universo de usuarios potenciales; al respecto es necesario recordar que todas las personas tienen necesidad de educarse y por virtud del párrafo primero del artículo 3º Constitucional, tienen el derecho de hacerlo. Ello convierte a cualquier ser humano, en usuario potencial del servicio público de educación superior. El cuarto elemento de todo servicio público consiste en la intervención estatal, la cual se verifica en muchos aspectos, desde el establecimiento del servicio público hasta la supresión del mismo, ya sea por virtud de los mecanismos normativos a través de los cuales el Estado presta directamente el servicio de educación del tipo superior o bien a través del reconocimiento de validez oficial de estudios del mismo tipo educativo. El Estado además cuenta con facultades de inspección y vigilancia en el desarrollo del servicio educativo prestado por instituciones particulares de educación superior.

El quinto elemento de los servicios públicos radica en el sujeto que desarrolla la actividad satisfactoria, el cual, en materia de educación superior, es público cuando es el Estado mismo a través de sus organismos públicos centralizados o paraestatales quien presta el servicio educativo; es privado cuando el mismo servicio es prestado por particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios. El sexto y último elemento de la figura jurídica en comento se encuentra constituido por un régimen exorbitante del derecho privado; el servicio público queda sujeto a un régimen jurídico

especial pues se condiciona, precisamente a la obtención del reconocimiento de validez oficial en nuestro caso y en el supuesto de otros servicios públicos a la obtención de licencia, permiso o concesión:

El régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado encuentra su base fundamental en la indiscutible desigualdad de los principales intereses involucrados en el servicio público a saber: los intereses de los usuarios cuya necesidad de carácter general es la razón de ser del servicio, los intereses del prestador del servicio, los intereses de la sociedad y los intereses del Estado.

Conviene hacer notar que el régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, que rige al servicio público, a pesar de no ser el mismo en todos los casos, por adecuarse específicamente a cada uno de ellos, tiene en común ciertos rasgos característicos que lo diferencian de los servicios privados.

Tales rasgos característicos del referido régimen jurídico, versan sobre la regularidad, la continuidad, la adaptabilidad, la obligatoriedad y el financiamiento del servicio...; así mismo, se refieren al poder de policía, al dominio público, a las restricciones al dominio privado, a la expropiación, a las obras públicas; y a la jurisdicción contencioso-administrativa.¹⁶³

En este orden de ideas y aplicando las características jurídicas esenciales del servicio público a los servicios prestados por instituciones particulares de educación superior el nuevo régimen jurídico, exorbitante del derecho privado debe satisfacer las siguientes características: 1) generalidad, es decir la posibilidad de que toda persona lo utilice, previa satisfacción de los requisitos señalados en la normatividad aplicable; en el caso del servicio público brindado por instituciones particulares de educación superior, estas condiciones consisten preponderantemente en la satisfacción de los antecedentes académicos del nivel educativo en que se preste el servicio y el pago de determinadas cantidades de dinero. 2) igualdad, es decir, el trato igualitario a todos los educandos o usuarios del servicio, sin que ello sea óbice para el establecimiento de determinadas categorías de usuarios, siempre y cuando todos los usuarios de una misma categoría reciban el mismo tratamiento. 3) regularidad o en otras palabras el apego de la prestación del servicio a las condiciones impuestas por la normatividad aplicable.

¹⁶³ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 246.

4) obligatoriedad, implica la obligación del Estado de prestar el servicio en tanto subsista la necesidad general que satisface, como el vínculo que constriñe, en nuestro caso, al particular a impartir el servicio de educación a impartir los planes y programas de estudio autorizados ininterrumpidamente, pues de lo contrario el particular puede hacerse acreedor a multas o al retiro del reconocimiento. 5) adaptabilidad, consiste en la constante posibilidad de modificar la regulación del servicio a efecto de mejorar las condiciones en que éste se presta, en el caso del reconocimiento, el particular se obliga a mejorar las condiciones higiénicas de seguridad y pedagógicas de las instalaciones objeto del servicio; las instituciones particulares cuentan además con los dispositivos normativos necesarios para la actualización o modificación de sus planes y programas de estudio. 6) permanencia, otra faceta de la obligatoriedad por virtud de la cual el servicio público debe desarrollarse según lo dispuesto en la reglamentación respectiva. 7) régimen de policía, el cual se refiere a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones aplicables, con relación al prestador del servicio, a los usuarios de éste (en nuestro caso un claro ejemplo consiste en que los alumnos deben haber satisfecho todos y cada uno de los niveles educativos necesarios para el acceso a la educación del tipo superior); o a los bienes afectados a la prestación del servicio. 8) restricciones al dominio privado; es el caso de las instalaciones destinadas a la prestación del servicio educativo, pues el particular debe garantizar en todo momento la legal posesión del mismo para el continuo desarrollo del servicio educativo, lo cual implica una injerencia de la autoridad educativa en la esfera jurídica del propio particular.¹⁶⁴

Una vez demostrado que la educación impartida por los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público, es fácil advertir las razones por las cuales, la educación impartida fuera del Sistema Educativo Nacional no reviste tal carácter. La educación impartida por los particulares sin reconocimiento de validez oficial puede o no contar con los elementos especializados para el desarrollo de las actividades de enseñanza-aprendizaje y es precisamente por este estado de incertidumbre cualitativa que no puede considerarse, en primer término a la educación así impartida como un servicio público; lo anterior no quiere decir que las actividades de enseñanza-aprendizaje impartidas fuera del sistema educativo de nuestro país no satisfagan la condición técnica necesaria a toda actividad de servicio público, sino que

¹⁶⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 246.

es el Estado mexicano quien determina esa circunstancia. Además la educación impartida por los particulares sin reconocimiento no cuenta con la característica esencial de la intervención estatal y sobre todo, el rasgo más importante que descarta completamente a la educación así impartida del universo de servicios públicos, es que no crea un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

Sin demérito de lo expuesto hasta el momento, las instituciones particulares de educación superior prestan un servicio público que satisface una necesidad general real¹⁶⁵, pero no son concesionarias de dicho servicio. En efecto, entre las figuras hermanas de la concesión de servicio público y el reconocimiento de validez oficial del tipo superior existen importantes similitudes pues ambas son especies del género descentralización administrativa por colaboración, pero cada una de ellas cuenta con diferencias que permiten calificarlas como especies de dicho género. La concesión de servicio público se define como la cesión temporal que la administración pública hace a favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de un servicio público, sometido a la regulación, control y vigilancia del concesionario.¹⁶⁶

Este tipo de concesión sólo puede verificarse en aquellos servicios públicos que corresponde brindar a la administración pública, lo cual hace de la concesión un acto esencialmente temporal, pues de lo contrario el Estado estaría delegando a perpetuidad facultades que le competen, circunstancia que privaría al servicio de su carácter público propiamente dicho.¹⁶⁷ Por el contrario, el reconocimiento de validez oficial de estudios reviste con el carácter de servicio público a la educación superior impartida por los particulares, quienes en principio tienen el derecho constitucionalmente tutelado de impartir dicho tipo educacional en todas sus modalidades; en este orden de ideas, el reconocimiento requiere más de una condición que de un plazo, es decir, requiere que los particulares funcionen dentro de la normatividad aplicable para que pueda seguir surtiendo sus efectos. En otras palabras en la concesión, la administración pública se vale de los particulares para prestar el servicio público que tiene encomendado, mientras que por virtud del reconocimiento la administración estatuye con los caracteres de servicio público, una actividad a la cual

¹⁶⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 299.

¹⁶⁶ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, "Derecho Administrativo" Op. Cit., p 246.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p 258.

por disposición constitucional tiene derecho los particulares homologando dicha actividad con el servicio público de educación que presta el propio Estado a través de sus organismos centralizados o descentralizados.

Por otro lado, la doctrina coincide en aceptar que el acto de concesión está compuesto de una parte reglamentaria y una parte contractual, es decir un acto mixto que fusiona una manifestación unilateral de la administración pública para crear una situación jurídica individual y un acto de índole contractual por virtud del cual ambas partes dan vida a determinados derechos y obligaciones a favor o a cargo de cada una. Por el contrario, el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior es esencialmente un acto administrativo que implica una manifestación unilateral de la voluntad del Estado; en efecto, como se expuso en pretéritas líneas, el conocimiento de un procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios, se encuentra condicionado a la solicitud del particular, pero una vez que la intención de obtener el propio reconocimiento se ha manifestado, es decisión unilateral del Estado el conceder la petición o no hacerlo, aunque para ello deba fundarse en determinados lineamientos establecidos previamente, pues, en últimos términos, estos lineamientos han sido impuestos por la voluntad del mismo Estado.

3.3.3.2 Negativa

Realizados todos y cada uno de los análisis correspondientes a la información adjunta a la solicitud de reconocimiento y a los datos recabados en la visita de inspección, la Dirección de Instituciones Particulares de la Dirección General de Educación Superior procede a emitir su decisión sobre el asunto; en este orden de ideas, en el supuesto de que el particular haya satisfecho todos y cada uno de los requisitos necesarios para la obtención del reconocimiento, se expide el acuerdo, cuyos efectos fueron expuestos en el apartado inmediato anterior. Por el contrario, de negarse el reconocimiento la autoridad educativa se da a la tarea de instrumentar la resolución administrativa en los siguientes términos: *rubro*, el cual contiene la fecha de la resolución, la persona física o moral solicitante, el o los planes de estudio para los cuales se ha pedido el reconocimiento, la fecha de la solicitud y los datos de identificación del expediente administrativo; *resultandos*, apartado que contiene una

descripción suscita de las etapas procedimentales previas a la resolución desde el ingreso de la solicitud; *considerandos*, en los cuales la autoridad educativa fundamenta su competencia para conocer del asunto en primer término y en segundo lugar se encarga de fundar y motivar la resolución administrativa, señalando los artículos aplicables al caso concreto y relacionando éstos con el resultado de los análisis operados sobre la información recabada durante la tramitación del procedimiento.

En los considerandos se encuentra la parte neurálgica de la fundamentación y motivación que todo acto administrativo (como lo es la resolución administrativa que pone fin al procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior), debe satisfacer al tenor de lo previsto por I fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fracción que robustece en materia administrativa la garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna. En el apartado inmediato anterior fue expuesto el sentido que la Suprema Corte de Justicia ha dado a la obligación del Estado de fundar y motivar los actos administrativos.

Finalmente las resoluciones administrativas que emite la Dirección General de Educación Superior Universitaria en torno a las solicitudes de reconocimiento para los estudios del tipo superior, cuentan con un apartado destinado a los puntos resolutivos, los cuales, contienen la decisión que ha tomado la autoridad educativa, expresada en términos diáfanos, con base en los preceptos jurídicos y en los razonamientos ponderados en los considerandos de la resolución administrativa, de los cuales se desprendió de manera inconcusa y clara que el particular no satisfizo alguno de los preceptos normativos aplicables y la razón que llevo a la autoridad administrativa a colegir dicha circunstancia. Los puntos resolutivos de la resolución deberán ordenar también la legal notificación de la misma al solicitante y al final de la resolución la autoridad educativa deberá señalar, en términos de lo dispuesto por la fracción XV del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los recursos administrativos que procedan en contra de la propia resolución, toda vez que se trata de un acto administrativo que pone fin al procedimiento y que por lo tanto es recurrible a través de los medios previstos por el primer párrafo del artículo 83 del citado ordenamiento normativo; a saber: “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 el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.”

3.4 Procedimiento para las visitas de inspección

En párrafos anteriores señalé que las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior quedan sujetas al control y vigilancia del Estado; en este apartado corresponde exponer las herramientas jurídico-administrativas que utilizan los órganos de la Administración Pública Federal competentes para hacer efectivas sus facultades de vigilancia a través de las visitas de inspección al domicilio donde la institución presta el servicio educativo. Aunque es preciso resaltar que las visitas de inspección no agotan los medios que tiene la Administración Pública Federal para ejercer sus facultades de control y vigilancia como será expuesto en un lugar más oportuno. Por el momento basta destacar que las visitas de inspección cuentan con el siguiente fundamento jurídico: artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 fracciones I inciso e), V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 11 y 14 fracción XI, 55, 57 y 75 fracción XI de la Ley General de Educación; 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 8º, 11º fracción X y 18 fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; 18 al 21, 27 al 30 y 33 al 42 del Acuerdo número 279 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 del año 2000.

En este orden de ideas el artículo 58 de la Ley General de Educación establece que las autoridades que hayan otorgado reconocimientos de validez oficial de estudios se encuentran vinculadas a inspeccionar y vigilar los servicios educativos respecto de los cuales otorgaron el reconocimiento; para ello, el ordinal que se analiza inviste a los órganos administrativos competentes con la facultad de realizar visitas de inspección a las instituciones educativas incorporadas; ahora bien la Ley General de Educación destina únicamente el artículo 58 a la regulación de las visitas de inspección, sin embargo, con la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

dicha regulación se vio ampliamente enriquecida. Cabe destacar que el segundo artículo transitorio de la Ley Federal derogó todas las disposiciones que contravinieran lo dispuesto en ella; en tal virtud es menester concluir que el artículo 58 de la Ley General de Educación no fue derogado con el advenimiento del cuerpo normativo que entró en vigor el primer día de junio de 1995, pues dicho artículo no contradice ninguno de los artículos de la Ley Federal destinados a la regulación de las visitas de verificación; todo lo contrario ambos ordenamientos se complementan de una manera que garantiza el respeto a derechos fundamentales de los particulares, al tener éstos una mayor certeza legal en torno al actuar de la Administración Pública Federal en ejercicio de sus facultades de vigilancia, tanto más cuanto que las visitas de inspección deben realizarse en el lugar donde materialmente se encuentra la institución particular de educación superior, lo cual implica una intromisión al domicilio.

No es otro el tenor en que se pronuncia el artículo 18 del Acuerdo 279 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, según el cual las visitas de inspección que lleve a cabo la autoridad educativa competente se regirán por lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley General de Educación, en el Acuerdo 243 publicado el 27 de mayo de 1998 y en el capítulo décimo primero (artículos 62 a 69) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Ahora bien, según el tratadista Jesús González Pérez, en el caso de las visitas de verificación:

No estamos por tanto, en presencia de un procedimiento administrativo propiamente dicho, sino ante la regulación de unas actuaciones administrativas, con un fin determinado, que se concretarán en el levantamiento de actas, que podrían servir de base a la incoación de un procedimiento, por lo general sancionador¹⁶⁸.

El artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que las autoridades administrativas pueden realizar visitas ordinarias y extraordinarias; las primeras habrán de verificarse en días y horas hábiles y las segundas en cualquier tiempo. Es de notar que el artículo mencionado no especifica la diferencia que existe

¹⁶⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento administrativo Federal", Op. Cit., p 230.

entre ambos tipos de diligencias fuera del tiempo en que habrán de realizarse; sin embargo el artículo 19 del Acuerdo 279 determina que la autoridad educativa podrá realizar dos visitas ordinarias por cada ciclo escolar, para verificar el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley General de Educación, mientras que el ordinal 20 del mismo ordenamiento dispone que las visitas extraordinarias sean aquellas que se realicen con motivo de la probable comisión de una o varias de las infracciones contenidas en el artículo 75 de la mencionada Ley General de Educación, previa manifestación por escrito de quien tenga interés jurídico; el artículo 19 del Acuerdo 279 también define como visitas extraordinarias aquellas que deriven de la abstención del particular, por más de una vez, de proporcionar la información que le haya sido requerida por la autoridad educativa competente de manera escrita.

La Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior se divide en las Subdirecciones de Reconocimiento y de Inspección; una vez que ha sido expuesto el funcionamiento de la primera de estas dependencias, corresponde detallar el funcionamiento de la Subdirección de Inspección, encargada, entre otras muchas actividades, de realizar las visitas que la DIPES le ordene. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley General de Educación, el desahogo de toda visita de inspección debe estar precedido de la exhibición por parte del personal encargado de realizarla, de la orden correspondiente, expedida por autoridad competente; la visita de inspección, dispone el mismo numeral, habrá de realizarse en el lugar y fecha que señale la orden correspondiente y versará sobre los asuntos que se consignen en ésta. En análogos términos y robusteciendo lo anterior el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo vincula a los verificadores a contar con una orden escrita, la cual debe contener firma autógrafa de la autoridad competente y precisar el lugar o zona en que ha de verificarse la diligencia, el objeto de ésta, el alcance que deba tener y las disposiciones normativas que la fundamentan.

En este orden de disposiciones, la Dirección General de Educación Superior Universitaria sea a través de su titular o bien por medio del funcionario público al frente de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior con fundamento en lo dispuesto por la fracción X del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, firma las ordenes de visita, señalando en cada una de ellas, en

primer término el o los nombres completos de los servidores públicos de la Subdirección de Inspección, encargados de realizar la diligencia administrativa; en segundo lugar, se consignan los planes de estudio que serán objeto de verificación, el nombre del particular que los detenta, la denominación autorizada de la institución educativa, el domicilio de ésta (el cual invariablemente es aquel que fue autorizado a través del acuerdo de reconocimiento) y la fecha en que se desahogará la visita.

Posteriormente la autoridad educativa consigna en la orden respectiva el objeto de la visita, el cual generalmente consiste en verificar el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley General de Educación, el cual contiene cinco grandes obligaciones descritas de manera genérica, a cargo de los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios; a saber: I) cumplir con lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la propia Ley General de Educación; II) cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas haya estimado procedentes; III) proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad otorgante del reconocimiento haya determinado; IV) cumplir con los requisitos previstos en el artículo 55; y V) Facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen.

Por regla general, las órdenes de visita que emite la Dirección General de Educación Superior Universitaria facultan al servidor público encargado, para verificar que los procesos de evaluación, registro, control escolar, certificación de los estudios de los alumnos inscritos en los planes y programas de estudio objeto de la visita, así como el proceso de titulación de los alumnos egresados, se realiza con apego a los lineamientos normativos aplicables. Igualmente las órdenes de visita facultan al personal encargado de desahogaras para verificar que la documentación y publicidad que emite la institución inspeccionada, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 56 segundo párrafo de la Ley General de Educación, es decir, que dicha documentación mencione la calidad de incorporado, así como el número, la fecha y la autoridad que expidió el acuerdo de reconocimiento; el personal adscrito a la Subdirección de Inspección cuenta con facultades asimismo para verificar que la institución educativa cuenta con la bibliografía básica para el desarrollo de los planes

de estudio verificados. La orden de visita tal como se instrumenta en la práctica acostumbra facultar a los servidores públicos comisionados a extender también la verificación a los datos y archivos que obren en la institución visitada y sujeta el actuar de dichos servidores a las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Aunado a lo anterior el artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece: “Las dependencias podrán, de conformidad con las disposiciones aplicables, verificar bienes, personas y vehículos de transporte con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, para lo cual se deberán cumplir, en lo conducente, las formalidades previstas para las visitas de verificación.”

Por lo que ve al fundamento legal de orden de visita, consiste en lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 fracciones I inciso e), V y VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 11 y 14 fracción XI, 55, 57 y 75 fracción XI de la Ley General de Educación; 62 a 69 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 10º, 11º fracción X y 18 fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública; 18 a 21, 27 a 30, 33 y 42 del Acuerdo número 279 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 del año 2000.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto por el artículo 64 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los propietarios, encargados u ocupantes de los establecimientos objeto de la verificación, en nuestro caso instituciones particulares de educación superior, están obligados a permitir el acceso y dar facilidades e informes al personal encargado de efectuar la diligencia, para el desarrollo de la misma. En este orden de sucesos, el verificador o inspector, por virtud del segundo párrafo del artículo 58 de la Ley General de Educación, debe identificarse debidamente y es precisamente en este punto donde mejor puede apreciarse que, en materia de visitas de inspección, el artículo 58 de la Ley General de Educación, encuentra en el capítulo décimo primero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo valiosas disposiciones complementarias, pues según lo dispuesto por el artículo 65 del último de los cuerpos normativos mencionados, al iniciar la visita, el verificador debe exhibir la orden

correspondiente e identificarse de acuerdo a los siguientes lineamientos: mostrar identificación, vigente, con fotografía, expedida por la autoridad competente, que lo acredite para desempeñar dicha función.

En este orden de ideas, el señalamiento francamente incierto contenido en el segundo párrafo del artículo 58 de la Ley General de Educación que deja sin definir aquello que debe entenderse por identificación “adecuada”, queda completamente claro tras la lectura del artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de modo que la identificación adecuada de los visitadores habrá de ser la que cumpla con todos y cada uno de los lineamientos descritos en este último arábigo. Ahora bien, dicha identificación reviste una importancia en el procedimiento, de tal magnitud que la omisión de cualquiera de los requisitos formales antedichos, genera la nulidad absoluta de todo lo actuado en la diligencia, como queda patente en el siguiente criterio jurisprudencial:

NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS POR INCORRECTA IDENTIFICACION DE LOS VISITADORES. PROCEDE DECLARARLA EN FORMA LISA Y LLANA.

No toda violación dentro de un procedimiento administrativo, tiene como consecuencia que se declare la nulidad para el efecto de reparar el acto viciado, es necesario considerar los requisitos que para la legalidad del acto establece la ley, en relación con la naturaleza del propio acto y las circunstancias en que se llevó a cabo, para así determinar si tal formalidad trasciende a la legalidad interna del acto (lo que impediría decretar la nulidad para efectos) o, si la violación de la formalidad no tiene que ver con el fondo mismo del acto (supuesto en el que sí es posible la nulidad para efectos); esto es, hay que establecer si la formalidad constituye un requisito intrínseco no sólo de la existencia del acto, sino de su validez, a fin de precisar si la nulidad admite efectos o si los mismos, por un principio de congruencia, son incompatibles con la naturaleza de la ilegalidad cometida en el acto. Así, la incorrecta identificación de los visitadores, no encuadra en las fracciones II y III del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pues si bien la fracción II se refiere a la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, tal omisión se condiciona a que se afecten las defensas del particular y trascienda al resultado del fallo, lo que no acontece en este caso, pues la incorrecta identificación puede ser combatida al momento de impugnar la resolución a través

*de los medios de defensa que establece el Código Fiscal; en relación con la fracción III del propio precepto tal irregularidad tampoco encuadra en la hipótesis que prevé, pues aunque constituye un vicio que se dio durante el procedimiento, éste tiene que ver con la legalidad del acto, en virtud de que tal vicio de ninguna manera es susceptible de reparación dentro del procedimiento de fiscalización, puesto que los requisitos legales que debe cumplir ese acto para su validez, deben satisfacer al momento en que se realiza, por lo que es evidente que una nulidad para efectos, por el incumplimiento de las formalidades legales en que incurrieron los visitadores al identificarse, resultaría incongruente con la naturaleza de ese acto, porque se encuentra viciado el procedimiento desde su origen, por tanto, tal acto ningún efecto puede producir, sino que, en todo caso, la satisfacción de los requisitos no atendidos, debe darse en un nuevo procedimiento.*¹⁶⁹

Según el tercer párrafo del artículo 58 de la Ley General de Educación, una vez desahogada la visita de inspección se suscribirá el acta correspondiente, por quienes hayan intervenido en ella y por dos testigos; en análogos términos y abundado en mayores detalles el artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone que toda visita de verificación se levante un acta circunstanciada en presencia de dos testigos, los cuales serán propuestos por la persona con quien se entienda la diligencia o bien por el personal encargado de desahogarla en el caso de que el visitado se negare a proponerlos. Por su parte el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo determina que en las actas haya de constar lo siguiente: I) Nombre, denominación o razón social del visitado; II). Hora, día, mes y año en que se inicie y concluya la diligencia; III). Calle, número, población o colonia, teléfono u otra forma de comunicación disponible, municipio o delegación, código postal y entidad federativa en que se encuentre ubicado el lugar en que se practique la visita; IV) Número y fecha del oficio de comisión que la motivó; V) Nombre y cargo de la persona con quien se entendió la diligencia; VI) Nombre y domicilio de las personas que fungieron como testigos; VII) Datos relativos a la actuación; VIII) Declaración del visitado, si quisiera hacerla; IX) Nombre y firma de quienes intervinieron en la diligencia.

¹⁶⁹ Octava Época, No. Registro: 214595, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 70, Octubre de 1993, Materia(s): Administrativa, Tesis: II.3o. J/60, Página: 58.

Si se negare a firmar el visitado o su representante legal, ello no afectará la validez del acta, debiendo el verificador asentar la razón relativa.

No es otro el formato que utiliza la Subdirección de Inspección de la DIPES en la instrumentación de las actas circunstanciadas relativas a las visitas de inspección. En la práctica, el personal adscrito a dicha Subdirección consigna en el acta circunstanciada de visita, los siguientes datos: I) nombre de la persona física o moral visitada; II) la hora y fecha en que tuvo comienzo la diligencia administrativa; III) el domicilio donde se practica; IV) los datos de la orden que la motivó; V) la persona con quien se entiende; VI) el nombre y domicilio de dos personas que fungirán como testigos. En torno a los datos relativos a la actuación obran en primer término las especificaciones relacionadas con la identificación del visitador (o visitadores). Posteriormente, se requiere que el particular proporcione los horarios de clase y el calendario escolar del ciclo que se imparta al momento de realizarse la visita de inspección así como del ciclo escolar inmediato anterior; esta información es solicitada con el objeto de analizar si el particular cumple o no con la carga horaria y con el número de días efectivos de clase que se tienen previstos en los planes y programas de estudios autorizados por la Secretaría de Educación Pública, a cargo del personal docente sea de asignatura o de tiempo completo en términos de lo dispuesto por el artículo 57 fracción II de la Ley General de Educación en concomitancia con la fracción III del artículo 55 del mismo ordenamiento legal. El requerimiento de esta información responde pues, a la necesidad de verificar la prestación del servicio educativo, pero además de manera formal el particular debe contar y poner a disposición de la autoridad educativa los documentos involucrados, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 fracciones III, VIII y último párrafo del Acuerdo 279, a saber:

Artículo 27.- Los particulares con reconocimiento deberán conservar, en sus instalaciones, a disposición de la autoridad educativa, la siguiente documentación:

III. Relación de asignaturas en las que se imparte el servicio educativo, indicando para cada grupo el académico responsable, actualizada al inicio de cada ciclo escolar;

VIII. Calendario escolar de la institución, donde se incluyan las fechas de inicio y conclusión de las actividades de aprendizaje, así como los periodos vacacionales y los días no laborables;

La autoridad educativa podrá verificar en las visitas de inspección que la institución cuenta con la documentación que se indica en este artículo, y podrá requerir en cualquier tiempo información relacionada con el reconocimiento¹⁷⁰

En atención a que el mencionado artículo 27 será objeto de muchas invocaciones en el presente apartado, es menester subrayar que por virtud de su último párrafo, la información y documentos que integran las once fracciones del arábigo en comento, podrán ser verificadas en las visitas de inspección. Ahora bien, generalmente el estudio correspondiente precisa de un gran número de tiempo y es también común que en la vida administrativa de la Subdirección tal y como se da en la realidad, no se pueda distraer el personal necesario para evaluar en el momento mismo, la correspondencia entre el número de horas previstas por los planes y programas autorizados y el conteo individual de horas y días impartidas por la institución de manera efectiva. Aunado a lo anterior, es necesario recordar que ambos términos (horas y días) también deben relacionarse, de modo que la institución debe comprobar no sólo que ha brindado el número correcto de horas, sino que lo ha hecho en el número acertado de días. En mérito de lo anterior, la Subdirección cuyas funciones se exponen, acostumbra adjuntar la información en cita, a manera de anexos uno (horarios de clase) y dos (calendario escolar) del acta circunstanciada, con el objeto de realizar de manera correcta el estudio necesario.

Posteriormente el o los servidores públicos que realizan las visitas de inspección requieren al visitado, la información relativa al otorgamiento de becas en términos de lo dispuesto por la fracción III del artículo 57 de la Ley General de Educación; en este punto el particular con reconocimiento debe exhibir el listado de alumnos beneficiados con una beca y el porcentaje a que asciende cada una de éstas. La obligación formal de contar con esta documentación y ponerla a disposición de la autoridad educativa viene incorporada en la fracción VI del artículo 27 del Acuerdo 279; ahora bien, con el

¹⁷⁰ Fracciones III y VIII del Acuerdo 279 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.

fin de verificar la veracidad de estas afirmaciones, la autoridad competente puede solicitar los expedientes de los alumnos becados para cerciorarse de que el alumno es sabedor del beneficio económico que representa la beca y que el porcentaje reportado corresponde al que fue manifestado por la institución; la verificación puede extenderse incluso a una entrevista con los becarios, en la cual se les interroga sobre el porcentaje de su beca, si esta se encuentra supeditada a alguna prestación o gravamen y, finalmente si la beca aplica a los conceptos de colegiatura e inscripción.

Cabe destacar que la fracción III del artículo 57 de la Ley General de Educación pone en manos de la autoridad educativa, la determinación de los lineamientos aplicables al otorgamiento de becas; en tal virtud, el capítulo VII del Acuerdo 279 publicado en Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000, está consagrado al detalle de dichos lineamientos. En este orden de ideas, los particulares con reconocimiento deben otorgar un mínimo de becas equivalente al cinco por ciento del total de los alumnos inscritos en los planes de estudio con reconocimiento; este porcentaje debe aplicar a los conceptos de colegiatura e inscripción y no debe estar condicionada a ningún crédito o gravamen a cargo del becario (artículo 33); ahora bien el artículo 28 fracción III del Acuerdo 279 dispone que las instituciones educativas deben enviar a la autoridad educativa su reglamento interior dentro de los veinte días hábiles posteriores a la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios; este ordinal es traído a colación, toda vez que el diverso 34 del propio ordenamiento normativo establece que los particulares deberán efectuar la asignación de becas acatando lo dispuesto por los procedimientos que para tal efecto se establezcan en la reglamentación interna de la institución educativa correspondiente, la cual invariablemente habrá de contener los siguientes lineamientos: a) autoridad de la institución encargada de coordinar la aplicación y vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables; b) términos y formas para la expedición y difusión de la convocatoria de becas, detallando los plazos de entrega y recepción de los formatos de solicitud, lugares y forma del desarrollo de los trámites, lugares donde habrán de llevarse a efecto los estudios socioeconómicos correspondientes; c) requisitos que debe cubrir el solicitante; d) tipos de becas disponibles; e) procedimiento para la entrega de resultados; y f) condiciones para mantener o cancelar las becas.

Ahora bien, el artículo 35 del Acuerdo 279 vincula a la autoridad institucional encargada de la coordinación mencionada en el párrafo próximo pasado a resguardar los expedientes de los alumnos solicitantes y beneficiados con una beca, durante el ciclo escolar para el cual se otorguen las becas a efecto de que la autoridad educativa verifique la documentación contenida en ellos. Por su parte el arábigo 36 del mismo cuerpo normativo determina que sean considerandos para el otorgamiento de una beca: 1) los alumnos de la institución inscritos en un plan de estudio con reconocimiento; 2) cuenten con el promedio mínimo dispuesto por la convocatoria; 3) no hayan reprobado o dado de baja alguna asignatura al término del ciclo escolar inmediato anterior a aquel en que se solicita la beca; 4) comprueben que su situación socioeconómica requiere del otorgamiento de una beca para la continuación o conclusión de sus estudios; 5) cumplan con la conducta y disciplina exigidos por la institución; el artículo en glosa determina además que debe darse preferencia en el otorgamiento de las becas a los alumnos que en condiciones similares estén solicitando una renovación.

En tal virtud el artículo 40 del Acuerdo determina que las cantidades pagadas de manera anticipada por el becario en torno a los conceptos de inscripción y colegiatura les sean reintegradas por la institución educativa en efectivo o a través de un título de crédito de los denominados cheques, dentro del ciclo escolar correspondiente. Por otro lado el artículo 37 del Acuerdo en cita establece que la vigencia de las becas sea igual al ciclo escolar completo que maneje cada institución. Así, las becas no podrán ser canceladas ni suspendidas salvo en caso de que el alumno haya proporcionado información falsa para su obtención y realice conductas contrarias al reglamento institucional o no atienda las amonestaciones o prevenciones que de manera escrita se le hubieren comunicado oportunamente (artículo 42).

Cabe destacar que el artículo 38 del Acuerdo 279 vincula a la institución educativa a distribuir gratuitamente los formatos de solicitud de beca y a publicar la convocatoria en los términos dispuestos por su reglamentación interna; además las instituciones particulares de educación superior deberán abstenerse de cualquier cobro con motivo de los trámites tendentes a la obtención de la beca. Por otro lado el arábigo 39 del mismo ordenamiento obliga a las instituciones particulares a notificar a los interesados

los resultados de la asignación de becas con base en los lineamientos contenidos en la convocatoria; finalmente, los alumnos que se consideren afectados podrán presentar su inconformidad de manera escrita ante la institución en la forma y plazos dispuestos en la reglamentación interna de la institución¹⁷¹.

Una vez realizada la verificación de los procesos de asignación de becas, el personal adscrito a la Subdirección de Inspección procede a verificar que el personal académico a cuyo cargo se encuentra el servicio educativo cumpla con los requerimientos contenidos en el artículo 10 del Acuerdo 279; en este caso el procedimiento es igual a aquél que se lleva a cabo en la visita de supervisión, con la salvedad de que en las diligencias de inspección, habrá de analizarse la documentación del personal docente que se encuentre impartiendo el servicio en el momento de la visita respectiva y no sólo de los dos primeros ciclos escolares; además las visitas de inspección también difieren de las diversas de supervisión en que verifican el cumplimiento de otra disposición normativa, contenida en el Acuerdo 279 artículo 27 fracción XI, al tenor de la cual los particulares con reconocimiento deberán conservar en sus instalaciones y a disposición de la autoridad educativa: expediente de cada profesor o sinodal que contenga a) Copia del acta de nacimiento; b) Copias de títulos, diplomas o grados que acrediten sus estudios; c) Curriculum vitae con descripción de experiencia profesional y docente; d) En su caso, copia de la documentación que acredite la estancia legal en el país. La institución habrá de conservar expediente del profesor sólo en el tiempo en que éste se encuentre activo, sin embargo, deberá mantener los datos generales que permitan su localización.

A la obligación de fondo que vincula a los docentes a cumplir con lo dispuesto por el artículo 10 del Acuerdo 279 se suma la obligación de forma consistente en mantener integrados y a disposición de la autoridad educativa, los expedientes de los docentes en términos de lo dispuesto por el artículo 27 del mismo ordenamiento. En el caso del personal se asignatura, los datos de los documentación verificada se asientan en el acta circunstanciada y se devuelven al particular, salvo que se detecte alguna

¹⁷¹ Artículo 41 del Acuerdo 279 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.

irregularidad en cuyo caso se solicitan copias simples de los expedientes relativos; en cambio los expedientes completos del personal académico de tiempo completo para el caso que los planes y programas de estudio que se requieran, forman otro anexo del acta con el fin de valorar detenidamente el cumplimiento de lo dispuesto por el mencionado artículo 10.

Posteriormente el personal encargado de desahogar la visita de inspección requiere al visitado para que exhiba los listados completos de alumnos inscritos en la institución al momento de practicarse la vista y los inscritos durante el ciclo inmediato anterior junto con la constancia que acredite que la institución educativa ha satisfecho los pagos que por concepto de inspección y vigilancia de los servicios educativos debe realizar cada ciclo escolar; en este caso existe nuevamente una obligación que se desdobra en dos aspectos, pues al vínculo de fondo que constriñe a pagar cada ciclo escolar una cantidad determinada de dinero por cada uno de los alumnos inscritos en cada ciclo escolar individualmente considerado, se suma la obligación de forma que consiste en reportar estos pagos ante la autoridad educativa dentro de los 30 días hábiles posteriores al inicio del ciclo escolar al tenor de lo dispuesto por la fracción I del artículo 28 del Acuerdo 279.

Con el objeto de verificar que las instalaciones cuentan con las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas necesarias para la prestación de servicios educativos relacionados con la educación superior, el personal adscrito a la Subdirección de Inspección, durante la visita que se comenta, realiza un recorrido del inmueble autorizado en el acuerdo de reconocimiento asentando en el acta los siguientes datos: el inmueble fue construido expresamente para impartir educación, es adaptado a las necesidades del servicio, o consta de una combinación de ambas posibilidades; edificios y/o niveles que constituyen la edificación, así como una descripción del tipo de ventilación e iluminación con que cuentan dichos espacios; número, capacidad y descripción genéricas de las aulas y cubículos así como el número de ellos que están destinada a la impartición del plan de estudio; número, tipo, capacidad características y equipamiento de los laboratorios que se encuentren en el inmueble; tipos educativos que se imparten en la institución (básica, media-superior,

superior), número de alumnos inscritos en cada uno de ellos y los turnos en que éstos reciben el servicio educativo correspondiente.

Para el caso de impartir educación básica, se requiere al visitado para que manifieste las medidas de seguridad implementadas por la institución a efecto de cumplir lo previsto por el artículo 42 de la Ley General de Educación, según el cual “En la impartición de educación para menores de edad se tomarán medidas que aseguren al educando la protección y el cuidado necesarios para preservar su integridad física, psicológica y social sobre la base del respeto a su dignidad, y que la aplicación de la disciplina escolar sea compatible con su edad.” Finalmente en el acta circunstanciada de la visita se consignan los datos relativos a los espacios destinados al control escolar y administración de la institución y otros espacios cuya naturaleza no permita referirlos al resto de las categorías mencionadas.

Ahora bien, es necesario tener presente que durante la visita de supervisión, es decir la diligencia administrativa que forma parte del procedimiento para el otorgamiento del reconocimiento, el particular debió exhibir los siguientes documentos: A) documento que acredite la ocupación legal del inmueble; B) Constancia de seguridad estructural, acompañada de la cédula profesional del perito responsable, así como los documentos necesarios para acreditar que el profesional autor de la constancia, se encuentra autorizado por la autoridad competente, para realizar peritajes de seguridad estructural; C) licencia de uso de suelo que indique la autorización de la autoridad competente para impartir educación del tipo superior en el inmueble.

D) documento expedido igualmente por autoridad competente, donde se haga constar que la edificación satisface las medidas de seguridad, necesarias verbigracia, salida de emergencia, zonas de seguridad para sismos, medidas para incendios; E) aviso de apertura ante la Secretaría de Salud. En este orden de ideas, durante la visita de inspección la autoridad educativa se cerciora de que esta documentación siga vigente o que la misma haya sido sustituida por los documentos que sí cuentan con pleno vigor. Ahora bien, el visitador además de asentar todos los datos que permitan diferenciar cada uno de los documentos relacionados supra líneas, solicita al particular una copia simple de los mismos y, tras la compulsación entre originales y reproducciones

devuelve aquellos al particular, adjuntado las copias cotejadas al acta circunstanciada de visita.

Por otro lado con el objeto de verificar que el visitado cumple con los procesos de evaluación, registro, control escolar, certificación de estudios de los alumnos inscritos en los planes de estudio objeto de la verificación, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 del Acuerdo 279 la autoridad educativa a través del personal encargado de realizar la visita de inspección, solicita en primer término los expedientes de los alumnos, los cuales al tenor de lo previsto por la fracción X del mencionado artículo 27 deben estar integrados de la siguiente forma: a) copia certificada del acta de nacimiento; b) original del documento que acredite los estudios inmediatos anteriores al nivel que cursa; c) Historial académico permanentemente actualizado donde se incluyan las asignaturas cursadas y la calificación obtenida en ellas; d) en su caso original del documento que acredite la equivalencia de estudios expedido por autoridad educativa competente, documento que se solicita cuando el alumno ha cursado uno o más ciclos escolares en otra institución educativa; e) en su caso documentos que acrediten la estancia legal en el país del discente; f) en su caso constancia de prestación del servicio social; g) en el caso de que el alumno lo haya solicitado, duplicado del certificado parcial o total de los estudios realizados en la institución; h) en su caso duplicado del acta de titulación, al tenor del formato 3 del Acuerdo 279; i) copia del título, diploma o grado académico que haya otorgado la institución cuando el alumno se encuentre en éste supuesto. La fracción X del artículo 27 termina señalando que los documentos mencionados en los incisos a), b), d) y f) serán devueltos al alumno cuando proceda su baja de la institución o cuando el educando concluya sus trámites en la institución, quedando en cualquiera de ambos casos una copia simple de dichos documentos en el expediente.

Posteriormente el personal adscrito a la Subdirección de Inspección verifica que las actas de calificaciones instrumentadas por la institución educativa cumplan con lo dispuesto por la fracción V del artículo 27 del Acuerdo 279, según la cual dichas actas deben estar permanentemente actualizadas y deben contar además con la firma autógrafa del profesor responsable de cada asignatura o unidad de aprendizaje. Sin embargo en las diligencias administrativas que me ocupan se verifica además que las

calificaciones consignadas en las actas de calificaciones correspondan puntualmente con las que figuran en cada uno de los historiales académicos de los alumnos. Ahora bien, la fracción IX del artículo 27, vincula a los particulares a contar y poner a disposición de la autoridad educativa competente, los libros de registro de títulos, diplomas y grados, los cuales habrán de estar instrumentados en términos de lo dispuesto por el anexo 2 del propio Acuerdo 279. Sin embargo, la verificación habitualmente se extiende también a cerciorarse que los datos contenidos en estos libros correspondan con los datos asentados en los libros de registro de actas de examen profesional con los cuales debe contar también la institución educativa.

Una vez verificados todos los rubros anteriores, la autoridad educativa procede a verificar el acervo bibliográfico de la institución con base en los elementos que figuran en los planes y programas de estudio autorizados; en caso de mediar alguna actualización de los instrumentos bibliográficos de la institución el personal encargado de desahogar la visita de inspección verifica la existencia física de dichos recursos con base en la actualización autorizada por la autoridad educativa competente, pero solo en el caso de que la referida actualización haya sido presentada con treinta días hábiles de anticipación al inicio del ciclo escolar en que se verifique la visita, al tenor de lo dispuesto por el artículo 7º del Acuerdo 243 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998 pues en caso contrario el o los servidores públicos comisionados verificarán materialmente el acervo bibliográfico tomando en consideración los datos contenidos en los planes y programas de estudio originalmente autorizados. Cabe destacar que la autoridad educativa sólo puede verificar los elementos bibliográficos de la institución que guarden relación con el ciclo escolar que sea impartido al momento de la vista y del ciclo inmediato posterior, en términos del lo dispuesto por la fracción VIII del plurialudido artículo 27 del Acuerdo 279:

Artículo 27.- Los particulares con reconocimiento deberán conservar, en sus instalaciones, a disposición de la autoridad educativa, la siguiente documentación:

VII. Acervo bibliográfico de los ciclos escolares que se estén desarrollando y por lo menos del siguiente, conforme al listado descrito en el anexo 3 de este Acuerdo. Dicho listado deberá considerar por lo menos tres apoyos bibliográficos por asignatura o unidad de aprendizaje del plan de estudio y podrán consistir en

*libros, revistas especializadas, o cualesquier otro apoyo documental para el proceso enseñanza-aprendizaje, bien sean editados o bien contenidos en archivos electrónicos de texto, audio o video*¹⁷²;

Finalmente la autoridad educativa verifica que la documentación manejada por la institución particular de educación superior y en su caso la publicidad que ésta emita, cumplan con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 56 de la Ley General de Educación y en su caso adjunta ejemplares de dicha publicidad al acta circunstanciada. Ahora bien, en acatamiento a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el personal adscrito a la Subdirección de Inspección pone a disposición del visitado un apartado del acta a efecto de que éste vierta su manifestación en el caso de que así lo estimara conveniente.

Una vez realizada la manifestación o formulada la decisión de no realizarla, el acta circunstanciada debe ser firmada por todos aquellos que en ella intervinieron, pero en el supuesto de que el visitado o su representante legal se negaren a suscribirla, el visitador deberá consignar esta circunstancia en la propia acta sin que ello afecte su validez; lo anterior en términos del tercer párrafo del artículo 58 de la Ley General de Educación en concomitancia con la disposición contenida en la fracción IX del artículo 66 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; cabe destacar que el mencionado ordinal 58 dispone que un ejemplar del acta sea puesta a disposición del visitado. Por otro lado los dos cuerpos normativos mencionados coinciden en otorgar cinco días hábiles posteriores a la inspección para presentar documentación relacionada con la diligencia (artículo 58 último párrafo de la Ley General de Educación) o bien para formular observaciones por escrito y aportar pruebas con relación a los hechos contenidos en el acta circunstanciada respectiva (artículo 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es menester precisar que éste término puede prorrogarse hasta en una mitad, al tenor de lo dispuesto por el artículo 31 de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁷² Fracción VII del Artículo 27 del Acuerdo 279 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.

3.4.1 Consecuencias de las visitas de inspección

El acta circunstanciada relativa a cada una de las visitas de inspección que la autoridad educativa, es decir la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior a través de la Subdirección de Inspección, así como cada uno de los anexos que la acompañan, conforman el expediente administrativo respectivo, el cual en el control interno de la Subdirección señalada se identifica con un número 15 seguido de un guión, continuando con el número consecutivo de la visita que en el año natural en que se actúa haya practicado dicha dependencia gubernamental, mismo que a su vez es seguido de un guión y de los dos últimos dígitos del año; cabe destacar que el número de la visita practicada debe constar invariablemente de tres dígitos, de modo que si la diligencia administrativa en comento es, verbigracia la número cinco, éste arábigo debe ir precedido de dos ceros. Una vez integrada la información en comento en estos términos, la Subdirección de Inspección aguarda el cumplimiento del término legal de cinco días hábiles a que hace referencia el último párrafo del artículo 58 de la Ley General de Educación en concomitancia con lo dispuesto por el ordinal 68 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con el objeto de recabar e incorporar en dicho expediente, las manifestaciones que, en su caso formule el particular de manera escrita o las pruebas que la institución decida ofrecer para acreditar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables.

En este orden de ideas, una vez fenecido el término legal descrito supra líneas, el personal adscrito a la Subdirección en cita, da comienzo al análisis del expediente en el estado en que éste se encuentre; estudio cuyas vicisitudes son descritas en un informe de resultados, el cual contiene a manera de rubro, los datos de identificación del expediente, nombre del particular que detenta el reconocimiento de validez oficial de estudios, la denominación autorizada de la institución, el tipo de visita practicada (ordinaria o extraordinaria), la fecha de la misma y los planes y programas objeto de la verificación así como el grado de avance entendiendo por tal, los ciclos escolares que se encontraba impartiendo la institución al momento de efectuarse la inspección correspondiente. La tesitura de este informe, dada su naturaleza, es preponderantemente neutra y en él se detalla en primer término cuáles son aquellas asignaturas que el particular imparte en la realidad del servicio educativo, el orden en

que dichas unidades de aprendizaje son impartidas y la carga horaria asignada para cada una de ellas por la institución educativa durante los ciclos escolares que fueron objeto de la visita de inspección, los cuales, debemos recordar, habitualmente consisten en el ciclo escolar que se impartía al momento de verificarse la diligencia administrativa y el ciclo escolar inmediato anterior a este último. Inmediatamente después figura, en el informe que se comenta, el conteo de los días efectivos de clase que contienen los calendarios escolares proporcionados por la institución, de los dos ciclos señalados, detallándose debidamente el formato en que dichos calendarios se presentan y descontando los días señalados como inhábiles y las fechas destinadas al periodo vacacional; en este punto también se relaciona el número de horas destinadas a cada asignatura con el resultado del conteo de fechas efectivas de clase.

El siguiente apartado en el informe de resultados está consagrado al procedimiento para el otorgamiento de becas y en este rubro el personal adscrito a la Subdirección de Inspección da cuenta de todos los detalles que obran en la información recabada durante la visita, especificando si el porcentaje reportado por la institución educativa, cubre el mínimo legal exigido, coincide con los datos asentados en los expedientes de los alumnos becarios y con las manifestaciones vertidas por éstos durante la entrevista; se verifica además que dicho porcentaje aplique por igual a los conceptos de inscripción y colegiatura y no se encuentre condicionado a ningún crédito o gravamen. También la convocatoria de becas y el cumplimiento de lo previsto por la reglamentación interna de la institución son detallados en el apartado correspondiente.

El siguiente rubro en el informe que me propongo exponer en líneas generales, se halla destinado a los resultados del análisis practicado al listado de alumnos inscritos en la institución verificada, durante los ciclos que fueron objeto de la inspección; en este apartado se relaciona la matrícula total de alumnos con el porcentaje de becas reportado en el rubro anterior y con los documentos que contienen los pagos de inscripción y vigilancia de los ciclos en comento; cabe destacar que personal encargado de realizar el estudio de éstos documentos debe consignar la fecha en que los mismos fueron exhibidos ante la autoridad educativa competente y dar cuenta de los elementos que satisfagan dicha exhibición, verbigracia, el acuse de recibo de la autoridad educativa mencionada, comparando además la data de presentación con el

inicio del ciclo escolar correspondiente. Posteriormente, el informe de resultados detalla los documentos que el particular con reconocimiento puso a disposición de la autoridad educativa con relación al personal docente de asignatura y relaciona dichas documentales con las asignaturas que imparte cada uno de los profesores de esta categoría; ahora bien, por lo que ve a los profesores de tiempo completo, debe recordarse que habitualmente el o los servidores públicos que practicaron la inspección, anexan los expedientes de éstos al acta de visita; en este orden de ideas, en el informe se analiza si dicha documentación exponiendo el tipo de investigaciones que figuran en ella, los años de experiencia del docente singularmente considerado, las materias que imparte y los datos que acrediten su formación académica y profesional.

Por lo que hace al rubro de instalaciones, el informe de resultados expone la vigencia de cada uno de los documentos legales que fueron requeridos en la inspección (licencia de uso de suelo, peritaje de seguridad estructural etc.); además el informe describe la disposición y capacidad material del inmueble con base en los datos contenidos en el acta circunstanciada y relaciona dicha capacidad con el número total de alumnos que reciben el servicio educativo en la institución cualquiera que sea el nivel educativo en que se encuentren inscritos. Aunado a lo anterior, el personal adscrito a la Subdirección en cita detalla el funcionamiento y material de los laboratorios o talleres en los casos de los planes de estudio que requieran de instalaciones especiales. Inmediatamente después el informe en comentario, consigna los documentos que obraron en los expedientes de los alumnos que fueron verificados en la inspección correspondiente, los datos de los historiales académicos y actas de calificaciones que fueron igualmente inspeccionados en dicha diligencia, detallando prolijamente las irregularidades que en su caso se observasen.

El informe también da cuenta de los datos contenidos en el acta de visita en torno a los libros de registro de títulos, diplomas o grados que maneje la institución educativa, en relación con las observaciones consignadas en la propia acta alrededor de los libros de registro de actas de examen profesional. Además, el informe de resultados contiene los datos numéricos del acervo bibliográfico exhibido por la institución y el detalle de los elementos correspondientes a dicho acervo que no fueron exhibidos o bien lo fueron de manera errónea; verbigracia en caso de que la institución presente un mismo título obra

del mismo autor, editado por la misma casa, pero en una edición diversa a la estipulada por los planes y programas de estudio autorizados. Finalmente la Subdirección de Inspección analiza la información contenida en la publicidad que el particular, en su caso haya proporcionado en la inspección o dentro del término legal posterior a la misma y reproduce las manifestaciones que el particular haya formulado en dicha visita.

Cabe la posibilidad de que la institución se abstenga de exhibir cualquiera de la información que le fue requerida en la visita por la autoridad educativa; en tal caso el informe de resultados debe consignar esta circunstancia en el apartado correspondiente. Ahora bien, se ha dicho que la tesitura del documento que se expone, es preponderantemente neutra; es momento de decir que una parte del análisis que precede al informe en mención se aleja de dicho tono de voz, para erigir razonamientos que vinculan las conductas u omisiones reflejadas en la impartición efectiva del servicio educativo, con el contenido de cada una de las disposiciones normativas aplicables, con el objeto de verificar el cumplimiento de éstas. Este razonamiento silogístico puede motivar cualquiera de las siguientes conductas de la autoridad educativa:

A) *Acuerdo de Archivo:* tiene lugar cuando la autoridad educativa ha constatado que la institución visitada ha cumplido con todos y cada uno de las disposiciones normativas aplicables; consiste en un documento que contiene la decisión expresa del órgano competente al tenor de la cual se tiene por definitivamente concluido el expediente administrativo relativo y se ordena su remisión al archivo de la Dirección General de Educación Superior Universitaria.

B) *Recomendación:* debe asistir especial cuidado al analizar esta decisión de la autoridad educativa competente, pues si bien carece de un fundamento jurídico explícito, se desprende de manera implícita de las facultades que indiscutiblemente tiene la Administración Pública Federal sobre los servicios educativos a los cuales ha otorgado el reconocimiento de validez; la recomendación tiene lugar cuando las acciones u omisiones por parte de la institución verificada, si bien no constituyen transgresiones a la normatividad educativa aplicable, entorpecen o dificultan los servicios de educación superior o bien la inspección de los mismos; por ejemplo las

actas de calificaciones se encuentran debidamente firmadas por el docente titular de cada una de las cátedras en términos de lo dispuesto por la fracción V del artículo 27 del Acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000, pero no contienen el nombre del profesor titular ni los datos de identificación del plan de estudio al que pertenece la asignatura correspondiente, en el supuesto de que el visitado detente varios reconocimientos. En tal caso la autoridad educativa emite y notifica un oficio al tenor del cual se recomienda al visitado el integrar estos datos en las actas correspondientes a fin de mejorar el servicio y su inspección.

En la práctica administrativa, la Subdirección de Inspección ha llevado un poco más lejos las recomendaciones en beneficio de las instituciones particulares de educación superior; me refiero a las conductas u omisiones que si bien representan trasgresiones a la normatividad aplicable son de tal índole que no perjudican a los usuarios del servicio y no ameritan la imposición de una sanción administrativa. Verbigracia, debe recordarse que los particulares con reconocimiento de validez oficial tienen la obligación de remitir a la autoridad educativa el listado de alumnos y los pagos de inspección y vigilancia dentro de los treinta días hábiles posteriores a la entrada en vigor del ciclo escolar correspondiente en términos de lo dispuesto por la primera fracción del artículo 28 del Acuerdo 279; hay que suponer que la institución satisfizo esta obligación en el día hábil número treinta y uno; supóngase ahora que ésta es la única trasgresión del particular a la normatividad aplicable. En este caso es evidente que sería sinceramente severo imponer una multa o el retiro del reconocimiento a la institución hipotética de la que se habla; en tal virtud la Subdirección en comento acostumbra emitir la recomendación correspondiente a efecto de que el particular se abstenga en lo sucesivo de incurrir en dicho incumplimiento, situación que en la práctica ha demostrado muy buenos resultados. No obstante lo anterior es menester precisar de manera enfática e incluso categórica que las recomendaciones en mención bajo ningún supuesto constituyen ni pueden constituir una sanción administrativa.

C) *Incoación de un procedimiento administrativo sancionador*: cuando las conductas u omisiones descritas en el informe de resultados constituyen transgresiones a la normatividad educativa aplicable que ameriten la imposición de sanciones administrativas, la Subdirección de Inspección da inicio al procedimiento

correspondiente, cuyos extremos serán analizados de manera exhaustiva en el próximo apartado.

3.5 Procedimiento administrativo de sanción

A decir de Roldán Xopa, existe un consenso entre la doctrina y la jurisprudencia de nuestro país, en aceptar la aplicación de los principios del derecho penal a la sanción administrativa; sin embargo, el investigador afirma también que, la sanción administrativa tiene características especiales que permiten diferenciarla nítidamente de la sanción penal:

La diferencia central tiene que ver con la racionalidad de ambas sanciones y que dependen de las distintas funciones de lo penal y administrativo.

El derecho administrativo, como se ha expresado, encuentra su sentido en el orden e interés público. En términos generales su objeto es orientar conductas, usualmente para conseguir determinados propósitos de políticas públicas: protección ambiental, aprovechamiento racional de los recursos naturales, competitividad en un determinado segmento de la economía, mejor sistema de contratos gubernamentales etcétera.

En tal contexto, las sanciones, son un medio para garantizar el cumplimiento de la ley, de prevenir o de reprimir conductas ilícitas, garantizar el cumplimiento coactivo etcétera.

El derecho penal organiza el poder coactivo del Estado y su propósito es, directamente, tipificar conductas y asociar sanciones. El derecho penal organiza la coacción, mientras que el derecho administrativo organiza la política pública, donde la coacción es uno de sus medios de hacerse eficaz.¹⁷³

Debemos distinguir entre la facultad de la Administración Pública Federal de imponer sanciones y la competencia de los órganos que componen a la propia administración en imponerlas; en efecto, si bien la aplicación de sanciones es una facultad de la administración pública que conjuga la vigilancia de la actividad y la aplicación efectiva de las mismas y si bien, institucionalmente no existe separación

¹⁷³ ROLDÁN XOPA, "Derecho Administrativo", Op. Cit., p 390.

entre los poderes de fiscalización, vigilancia y ejecución de la pena¹⁷⁴, las sanciones administrativas deben dimanar de órganos competentes de la propia administración. Pero esta última circunstancia deviene en mayor medida del principio de legalidad que prevalece en nuestro Estado y de la naturaleza jurídica de los actos que fundamentan la imposición de una sanción, los cuales al ser actos administrativos deben provenir del órgano competente. En nuestro caso, por virtud de la fracción XV del artículo 18 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, corresponde a la Dirección General de Educación Superior Universitaria la tarea de substanciar los procedimientos relativos a la imposición de sanciones derivadas del incumplimiento a las disposiciones normativas aplicables a los servicios de educación con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

En el apartado inmediato anterior se dijo que una de las posibles consecuencias de las visitas que realiza la Subdirección de Inspección, de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior al domicilio autorizado para prestar el servicio de educación superior con reconocimiento de validez oficial de estudios, consiste en la incoación de un procedimiento administrativo sancionador. Este procedimiento no deriva siempre e invariablemente de una visita de inspección; la autoridad educativa en uso de sus facultades de control y vigilancia de las instituciones particulares a las cuales ha otorgado el reconocimiento puede solicitar al particular, información relacionada con dicho reconocimiento para verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables. Hablo del supuesto, harto común en la práctica, en que la autoridad educativa, en nuestro caso la DIPES a través de la Subdirección de Inspección, solicita información relacionada con el personal docente que brinda el servicio de educación superior en alguna institución determinada.

Si como resultado del análisis operado sobre la información que el particular haya remitido ante la autoridad competente, se comprueba el incumplimiento de alguno o algunos de los dispositivos normativos aplicables, dicha autoridad da inicio al procedimiento administrativo de sanción correspondiente; cabe destacar, sin embargo, que la conculcación de alguno de los preceptos jurídicos derivada de acciones u omisiones del particular debe provenir de lo establecido en la normatividad aplicable

¹⁷⁴ ROLDÁN XOPA, "Derecho Administrativo", Op. Cit, p 392.

con antelación a la comisión de las propias acciones u omisiones; es decir, éstas deben actualizar una hipótesis normativa tipificada en la Ley como generadora de una sanción administrativa:

MULTAS FISCALES. APLICACION DEL PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

El derecho penal tributario, está estrictamente regulado por el principio de tipicidad, en cuanto a que, para que la acción u omisión sea punible, debe adecuarse con los elementos de la hipótesis de la norma violada. Consecuentemente, si se determina que el causante incurre en la contravención formal, prevista en el artículo 81, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, al omitir presentar sus declaraciones, la sanción exactamente aplicable es la prevista en el artículo 82 del propio código y no es la estatuida en el artículo 76 del propio ordenamiento, que solamente es aplicable cuando la comisión de una o varias infracciones origine la omisión total o parcial en el pago de contribuciones. En tal virtud, si el causante no incurre en incumplimiento respecto a sus obligaciones fiscales, la omisión en la presentación de declaraciones, no genera por sí la omisión en el pago de impuestos, sino únicamente recargos, sin que por otra parte, resulte aplicable el supuesto previsto en el artículo 75, fracción V, del señalado Código Fiscal, ya que no es la misma conducta omitir presentar oportuna y espontáneamente una o varias declaraciones y omitir pagarlas total o parcialmente.¹⁷⁵

En materia educativa, por virtud de la fracción XII del artículo 75 de la Ley General de Educación toda, absolutamente toda trasgresión a cualquier norma jurídica aplicable equivale a una infracción que trae aparejada una sanción administrativa sea de contenido pecuniario, el retiro del reconocimiento o la combinación de ambas penas, en términos de lo dispuesto por el artículo 76 de la pluralizada Ley, al tenor del cual las infracciones enumeradas en el artículo 75 de la propia ley se sancionarán con: I) Multa hasta por el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción. Las multas impuestas podrán duplicarse en caso de reincidencia; II) Revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios correspondiente. El propio numeral 76 dispone que el retiro del reconocimiento de validez oficial, no excluya la

¹⁷⁵ Octava Época, No. Registro: 226341, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990, Materia(s): Penal, Administrativa, Tesis: Página: 598

imposición de una sanción de contenido económico. Precisamente la disposición contenida en la décimo segunda fracción del arábigo 75 de la Ley General de Educación, da la oportunidad de mencionar que los tipos administrativos (la tipicidad administrativa) difiere ostensiblemente de la tipicidad en materia penal, que éstos “la técnica obliga a que el Código Penal configure el tipo alrededor del bien jurídico (la vida, la propiedad, etc.,) En el derecho administrativo la conducta sancionadora se relaciona con el interés general previsto en la ley de la materia, o bien con el propósito de la política pública formalizada.” Es decir, se encara con la cuestión de los tipos abiertos:

METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDEN IMPONERSE POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS).

El citado precepto viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica, pues si bien establece diversas sanciones que pueden imponerse con motivo de las infracciones que se cometan, sin embargo, omite establecer los parámetros necesarios que permitan a la autoridad determinar el tipo de infracción que da lugar a la imposición de las sanciones especificadas, pues dicho precepto se refiere de manera genérica a los casos en que las autoridades pueden imponer las diversas sanciones que se especifican, al disponer "quienes incurran en el incumplimiento de la ley y demás disposiciones derivadas de ella" permite que, a quien incurra en un incumplimiento menor, la autoridad le imponga una mayor sanción que a quien comete una infracción de mayor gravedad, lo que propicia la arbitrariedad al dejar a la autoridad administrativa ese amplio margen, como también ocurre respecto de cualquier tipo de incumplimiento, incluso cuando no amerita sanción. No obsta para la conclusión anterior, el contenido del artículo 115 del mismo ordenamiento, ya que sólo establece diversos grados de gravedad que deben tomar en cuenta las autoridades para imponer las sanciones que contempla la ley, pero no define o señala la conducta infractora que da lugar a cada una de las sanciones que se especifican; de lo que se sigue que no corrige la indeterminación contenida en la parte inicial del artículo 112, que deja a los particulares en estado de indefensión al permitir a la autoridad imponer sanciones de diferente rango a cualquier incumplimiento legal,

*con independencia de su gravedad, así como de que incluso pueda no ameritar sanción alguna.*¹⁷⁶

Pero no basta con que una conducta u omisión sean consideradas como infracciones a las leyes administrativas especializadas; como se insinuó líneas arriba, para que pueda tener cabida el inicio de procedimiento administrativo en contra de una institución particular de educación superior, el tipo correlativo debe conllevar la imposición de una sanción administrativa:

*“El mandato de tipificación se desarrolla en dos planos sucesivos: primero ha de declarar la ley cuáles son las conductas que se consideran infracción administrativa y luego ha de atribuir a cada una de tales infracciones la sanción que les corresponde. En realidad se trata, por tanto, de un doble mandato –de tipificación de infracciones y de tipificación de sanciones–, aunque con frecuencia se reserva la expresión “tipificación” (entendida en sentido estricto) para las infracciones, dado que las en sanciones la norma no tipifica propiamente sino que se limita a atribuir una consecuencia determinada”*¹⁷⁷

En el ejemplo puramente hipotético que fue expuesto en líneas anteriores, si de la información que fue presentada por el particular en torno a su personal docente se advierte que uno o más profesores no cuentan con el título, diploma o grado que avale sus estudios del mismo nivel educativo en que se encuentra impartiendo el servicio, ni acredita el trámite de equivalencia de perfiles, esta circunstancia constituye por sí misma un incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10 del Acuerdo 279 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, incumplimiento que a su vez actualiza la hipótesis normativa contenida en la fracción XII del artículo 75 de la Ley General de Educación, toda vez que dicho Acuerdo secretarial tiene como fundamento entre otros ordenamientos legales, diversas disposiciones de la propia Ley General de Educación. En consecuencia el supuesto imaginario, descrito debe generar la incoación del

¹⁷⁶ Novena Época, No. Registro: 197364, Instancia: Pleno Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Noviembre de 1997, Materia(s): Constitucional Administrativa, Tesis: P./J. 83/97, Página: 24

¹⁷⁷ Citado por ROLDÁN XOPA, “Derecho Administrativo”, Op. Cit., p 404

procedimiento administrativo sancionador, al implicar una inobservancia del mencionado arábigo 75.

Una vez entendido que no sólo las visitas de inspección pueden generar el procedimiento administrativo que corresponde exponer, hay de estudiar los casos en que los procedimientos de esta índole derivan efectivamente de una diligencia administrativa de tal naturaleza. Ahora debe suponerse que durante una inspección determinada institución particular de educación superior con reconocimiento de validez oficial, omitió exhibir el documento que acredite la ocupación legal del inmueble (contrato de arrendamiento, subarrendamiento, comodato, escrituras de la propiedad etc.) o aquel instrumento que fuere exhibido no se encontrare vigente; en este caso es evidente que el particular no cumple ya con la fracción II del artículo 55 de la Ley General de Educación al tenor de la cual:

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

II.- Con instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad otorgante determine...¹⁷⁸

Nótese que la fracción reproducida habla de la obtención del reconocimiento, de modo que la institución educativa tuvo, forzosamente, que haber exhibido la documental que acreditase la ocupación legal del inmueble afecto al servicio educativo, durante la tramitación del procedimiento para la obtención del propio reconocimiento. Sin embargo la señalada documental pudo haber perdido vigor por el fenecimiento del plazo, en el caso de los contratos o es posible igualmente que el particular haya vendido la propiedad o la haya perdido en una controversia judicial. En tales supuestos, resulta claro que la institución educativa no es capaz ya de garantizar la continuación del servicio educativo en el inmueble autorizado, por la sencilla pero importante razón de que ya no dispone de dicho inmueble; es decir, dicha institución no cumple con el requisito consignado en el segundo romano del artículo 55. Consecuencia jurídica de lo anterior es el incumplimiento de lo dispuesto por la fracción IV del artículo 57 de la Ley General de Educación que establece como una obligación del particular con

¹⁷⁸ Fracción II del Artículo 55 de la Ley General de Educación

reconocimiento, el cumplimiento de las tres fracciones que integran el diverso 55. En tal virtud, se encara otro caso en que la autoridad educativa debe incoar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, toda vez que la primera fracción del artículo 75 de la Ley General mencionada estatuye como infracción de los prestadores del servicio educativo precisamente la inobservancia del arábigo 57 señalado en líneas anteriores y se ha expuesto que cualquier inobservancia del artículo 75 debe ser sancionada administrativamente.

Ahora bien, una vez que se han estimado conculcadas disposiciones normativas vinculadas con el reconocimiento de validez oficial de estudios, lo cual amerita la imposición de un sanción, la Subdirección de Inspección emite el acuerdo de inicio de procedimiento administrativo, primer documento que figura en el expediente respectivo, al cual se asigna un número genérico 16 seguido de un guión, el número de procedimiento administrativo que ha iniciado dicha dependencia gubernamental en el año natural en que se actúa, un nuevo guión y los dos últimos dígitos del año correspondiente; cabe destacar que el número de procedimiento debe consistir invariablemente en tres dígitos, de modo que si un procedimiento determinado no alcanza a cubrirlos, deben anteponerse uno o dos ceros según el caso. En suma el expediente 15 que se analizó en el apartado anterior puede generar un diverso 16, aunque éste puede tener cabida por otras circunstancias como el requerimiento de información que se expuso en párrafos pretéritos.

Posteriormente se integra en el expediente 16 el oficio que materializa el inicio de procedimiento sancionador respectivo, el cual en la práctica administrativa consta de los siguientes elementos: fecha de emisión; datos de identificación del expediente; persona física o moral contra la cual se endereza el procedimiento; denominación autorizada de la institución; domicilio autorizado para la prestación del servicio educativo y en su caso el domicilio que el particular haya señalado para oír y recibir notificaciones; números y datas de los acuerdos de reconocimiento que resultaren afectados por el procedimiento; descripción sucinta de los documentos, informaciones o manifestaciones que sirven de base a la incoación del procedimiento (verbigracia, la fecha de la visita de inspección o bien del requerimiento de información correlativo); señalamiento de los artículos que fundamentan la competencia de la autoridad

educativa encargada de la substanciación del procedimiento; consideraciones, las cuales no deben confundirse con los considerando que corresponden a las resoluciones administrativas aunque ambos apartados son muy parecidos.

En efecto, las consideraciones del oficio que contiene el inicio en mención, contienen la explicación detallada de las conductas u omisiones en que incurrió el particular, según los elementos con que cuenta la autoridad educativa (acta circunstanciada de visita, manifestación escrita del particular, requerimiento de información notificado a la institución etc.), así como las disposiciones normativas que se estimen violentadas por virtud de dichas conductas u omisiones. Posteriormente la autoridad educativa expone de manera clara que las consideraciones anteriores ameritan la imposición de sanciones administrativas y recuerda al particular que cuenta con un plazo legal de quince días hábiles, posteriores a la fecha de notificación del inicio, para dar respuesta a las mismas y aportar todos los medios de convicción que en su caso las desvirtúen. Finalmente, en el oficio que contiene el inicio de procedimiento administrativo se conmina al particular a proporcionar mayores elementos relacionados con su situación socioeconómica, para garantizar todos sus derechos en caso de que sea aplicada una sanción administrativa.

Para las instituciones que no radiquen en el Distrito Federal, sede de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, se requiere al particular para que señale domicilio para oír y recibir notificaciones en dicha demarcación, informando a la institución educativa que en caso de no hacerlo se procederá al tenor de lo dispuesto por los artículos 305 y 306 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria en materia de reconocimiento de validez oficial; el primero de dichos arábigos, a mayor abundamiento establece que los litigantes en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar un domicilio ubicado en la población donde tenga su residencia el tribunal, a efecto de que se hagan las notificaciones que deban ser personales; en los mismo términos debe señalarse el domicilio para hacerse la primer notificación a la persona o persona contras quienes se promueva o a las que les interese que se notifique por la intervención que deban tener en el asunto; no es menester señalar el domicilio de los funcionarios públicos, ellos invariablemente serán notificados en su residencia oficial. Por su parte el artículo 306

del Código en cita, establece que cuando un litigante no observe el artículo inmediato anterior del mismo ordenamiento, las notificaciones personales, se le harán conforme a las reglas para las notificaciones que no deban ser personales; en su caso, el mismo ordinal dispone que si faltaren los señalamientos necesarios no se hará notificación alguna a la persona o personas contra quienes promueva o las que les interese que sean notificadas, en tanto no se subsane dicha omisión salvo que las personas indicadas ocurran “espontáneamente” al tribunal a notificarse.

Es fácil apreciar que la Subdirección de Inspección cumple con todos los requerimientos legales en la instrumentación del inicio de procedimiento administrativo de sanción; estas disposiciones están contenidas en el artículo 78 de la Ley General de Educación en concomitancia con lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En efecto, según el mencionado artículo 78 de la Ley General de Educación cuando la autoridad educativa responsable de la prestación del servicio considere la existencia de causas justificadas para la imposición de sanciones, lo hará saber al presunto infractor para que, en el plazo de quince días naturales, manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos.

Por su parte el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se pronuncia en análogos términos, salvo que en éste numeral se consigna el término de quince días solamente; en tal virtud hay que acudir a la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 28 del mismo cuerpo normativo según el cual en los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. Surge entonces el siguiente cuestionamiento ¿el término de quince días naturales previsto por el artículo 78 de la Ley General de Educación constituye una disposición en contrario? La respuesta más evidente es afirmativa; en efecto debemos considerar que por virtud del segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, todas las disposiciones que se opongan a las disposiciones de la misma, quedaron derogadas; sin embargo el artículo 28 del mismo ordenamiento, da la pauta para atender, en este caso a lo dispuesto por la ley especializada cuando ella contenga una disposición diversa. Sin embargo la solución que mejor garantiza los derechos de los particulares en este caso, ha motivado a la Subdirección de Inspección a respetar el

término establecido en la Ley adjetiva de la Administración Pública Federal. En cuanto a la notificación del inicio de procedimiento el arábigo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone:

Artículo 35.- Las notificaciones, citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitud de informes o documentos y las resoluciones administrativas definitivas podrán realizarse:

I. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;

II. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado, con acuse de recibo.

También podrá realizarse mediante telefax, medios de comunicación electrónica o cualquier otro medio, cuando así lo haya aceptado expresamente el promovente y siempre que pueda comprobarse fehacientemente la recepción de los mismos, y

III. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso de que la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Tratándose de actos distintos a los señalados anteriormente, las notificaciones podrán realizarse por correo ordinario, mensajería, telegrama o, previa solicitud por escrito del interesado, a través de telefax, medios de comunicación electrónica u otro medio similar.

Salvo cuando exista impedimento jurídico para hacerlo, la resolución administrativa definitiva deberá notificarse al interesado por medio de correo certificado o mensajería, en ambos casos con acuse de recibo, siempre y cuando los solicitantes hayan adjuntado al promover el trámite el comprobante de pago del servicio respectivo¹⁷⁹.

Una vez realizada la notificación, el término para responder el inicio de procedimiento comienza a surtir efectos a partir del día hábil inmediato posterior, la respuesta al mismo se encuentra reglamentada por los artículos 42 a 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es decir, deberá presentarse en las oficinas autorizadas de la Administración Pública Federal a través de su órgano competente, mensajería o telefax, pues no se trata del escrito inicial de impugnación regulado por el artículo 42 de la mencionada Ley. Al tenor del ordinal 43 del cuerpo normativo en

¹⁷⁹ Artículo 35 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

comento, cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, éste remitirá la promoción al órgano competente en un plazo de cinco días hábiles, teniéndose como fecha de presentación del escrito, la fecha en que haya sido ingresado en la primera de las dependencias involucradas, salvo que se aperciba al particular de que su escrito únicamente se recibe para efectos de ser turnado a la autoridad competente, en cuyo caso dicha circunstancia habrá de constar en el documento exhibido y en la copia simple que lo acompañare. Además la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispone:

Artículo 43.- En ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

Cuando en cualquier estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este artículo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la presente Ley.

Artículo 44.- Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la presente ley para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

Artículo 45.- Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier procedimiento administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno¹⁸⁰.

3.5.1 Tramitación del Procedimiento

Al tenor de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 78 de la Ley General de Educación, “la autoridad dictará resolución con base en los datos aportados por el presunto infractor y las demás circunstancias que obren en el expediente.” En este orden de ideas, corresponde exponer la tramitación del procedimiento administrativo de sanción, tanto en el supuesto de que la institución educativa con reconocimiento

¹⁸⁰ Artículo 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

de validez oficial de estudios, oponga ante la autoridad educativa determinadas manifestaciones o presente elementos de prueba que tiendan a desvirtuar las imputaciones enderezadas en su contra a través del inicio de procedimiento respectivo dentro del término de quince días hábiles, así como en el caso en que el particular se abstenga de proporcionar información alguna.

En la primera de estas hipótesis, es menester precisar en primer término, que el artículo 72 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al otorgar un término legal al afectado por un inicio de procedimiento administrativo de sanción, incorpora a favor de los propios afectados, un derecho que robustece las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, al presentar la contestación al oficio en mención fuera de los quince días hábiles a la fecha de notificación, el derecho del presunto infractor se tiene por perdido sin la opción para exigir la apertura de un término probatorio posterior, al tenor de lo dispuesto por los mencionados por los artículos 288 y 291 del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria; a saber:

Artículo 288.- Concluidos los términos fijados a las partes, se tendrá por perdido el derecho que dentro de ellos debió ejercitarse, sin necesidad de acuse de rebeldía.

Artículo 291.- Los términos judiciales, salvo disposición en contrario, no pueden suspenderse, ni abrirse después de concluidos; pero pueden darse por terminados, por acuerdo de las partes, cuando estén establecidos en su favor¹⁸¹.

Por supuesto, esta circunstancia es poco común en la práctica administrativa; en realidad es frecuente que las instituciones particulares de educación superior den respuesta en tiempo y forma a los inicios de procedimiento que sean incoados en su contra, aportando todos los medios de convicción que estimen necesarios para demeritar las consideraciones que la autoridad educativa ponderó en la emisión del oficio respectivo. Antes de analizar el tipo de pruebas que pueden ser admitidas en los procedimientos administrativos, debe tenerse presente que por virtud del artículo 46 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el trámite de los asuntos de la misma índole deberá respetarse el orden riguroso, salvo que exista causa debidamente

¹⁸¹ Artículos 288 y 291 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

fundamentada, de la cual debe quedar constancia; el incumplimiento de esta disposición genera la responsabilidad del servidor público infractor. Igualmente es necesario ponderar que al tenor de lo establecido en el artículo 49 de la Ley en cita, todos los actos necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los hechos en virtud de los cuales deba pronunciarse resolución, serán realizados de oficio por el órgano encargado de substanciar el procedimiento.

Estas disposiciones son debidamente aplicadas por la Subdirección de Inspección en el seguimiento de los procedimientos administrativos de sanción. Cabe señalar igualmente que si durante la tramitación del procedimiento respectivo, surge alguna cuestión incidental incluyendo la recusación, ésta no suspenderá la propia tramitación, pues de existir un procedimiento incidental de recusación, el mismo será resuelto antes de dictarse resolución definitiva o bien en la propia resolución (artículo 47 de la Ley). Finalmente el arábigo 48 de la Ley adjetiva de la función administrativa federal, dispone que los incidentes sean tramitados de manera escrita, dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto que los motive.

Deviene necesario invocar las disposiciones contenidas en el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al tenor de las cuales, en los procedimientos administrativos serán admitidas toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades; excepción que no debe hacerse extensiva al contenido de los expedientes administrativos o en los documentos agregados a ellos; el arábigo en comento dispone además que la autoridad administrativa podrá allegarse de todos los medios de prueba que estime necesarios sin más limitaciones que las impuestas por la ley; dichas autoridades, en caso de ser las responsables de la substanciación de procedimientos administrativos, deberán acordar sobre la admisibilidad de las pruebas ofrecidas por los particulares, pudiendo rechazar, previa fundamentación y motivación, solo los medios de convicción que no hubieren sido ofrecidos conforme a derecho, no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes e innecesarios o contrarios a la moral y al derecho.

Por otro lado el artículo 51 del mismo cuerpo normativo, establece que el desahogo de las pruebas ofrecidas y una vez admitidas, se realizará dentro del un

plazo no menor a tres días ni mayor a quince. En caso de que se ofrezcan pruebas que requieran un desahogo ulterior, deberá concederse al interesado un plazo no menor de ocho días ni mayor a quince; las pruebas supervenientes, según el ordinal que me ocupa, podrán presentarse siempre y cuando no se haya emitido la resolución que ponga fin al procedimiento. Para efectos de lo expuesto hasta el momento, el numeral 52 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que el órgano administrativo competente notificará, con una anticipación de tres días, a los interesados del inicio de las actuaciones necesarias para el desahogo de las pruebas que hayan sido admitidas. El artículo inmediato posterior, determina que cuando las disposiciones legales así lo establezcan o se juzgue necesario, serán solicitados los informes u opiniones necesarios para resolver el asunto, señalando el precepto que lo exija o bien motivando la pertinencia de solicitarlos. Ahora bien, los informes u opiniones solicitados a otros órganos administrativos, al tenor de lo dispuesto por el artículo 54 del ordenamiento jurídico en comento, podrán ser obligatorios o facultativos, vinculantes o no; pero cabe aclarar que, salvo disposición en contrario, los informes y opiniones serán facultativos y no vinculantes al órgano que los solicitó y deberán incorporarse al expediente.

Es menester señalar también el contenido de los artículos 55 y 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el primero de los cuales obliga a quien se le solicite un informe u opinión, a formular lo solicitado dentro del plazo de quince días, salvo disposición que establezca otro plazo; si transcurrido este término legal, no se recibiese el informe o la opinión correspondiente y en caso de que éstos fueren obligatorios o vinculantes, se entenderá que no existe objeción a las pretensiones del interesado. Por su parte el ordinal 56 del cuerpo normativo en cita, contiene una importante disposición relacionada con esta investigación:

Artículo 56.- Concluida la tramitación del procedimiento administrativo y antes de dictar resolución se pondrán las actuaciones a disposición de los interesados, para que en su caso, formulen alegatos, los que serán tomados en cuenta por el órgano competente al dictar la resolución.

Los interesados en un plazo no inferior a cinco días ni superior a diez podrán presentar por escrito sus alegatos.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifestaran su decisión de no presentar alegatos, se tendrá por concluido el trámite¹⁸².

La Subdirección de Inspección una vez recibidas las manifestaciones de la institución particular de educación superior, donde figuren los medios de convicción ofrecidos por el particular y en su caso, recabadas las pruebas que acompañen al escrito principal, entra al estudio de la admisibilidad de todas y cada una de las probanzas involucradas; debe tenerse presente que las reglas para el ofrecimiento, valoración y admisión de pruebas se encuentran contenidas en el título cuarto del libro primero del Código Federal de Procedimientos Civiles, ordenamiento de aplicación supletoria a la materia educativa. En tal virtud, una vez que el particular ha ofrecido sus medios de convicción en los términos correspondientes a cada uno, según su naturaleza, la Subdirección mencionada emite el acuerdo respectivo, admitiendo o rechazando dichas probanzas y en su caso señalando en términos de lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la hora y lugar para el desahogo de las pruebas que así lo requieran.

Cabe destacar que, tratándose de medios de convicción que se desahogan por su propia y especial naturaleza, la Subdirección en cita emite el acuerdo por virtud del cual éstos son admitidos, informando al particular que los mismos serán valorados en la instrumentación de la resolución que ponga fin al procedimiento y, en el mismo acto, la autoridad educativa, en términos de lo dispuesto por el artículo 56 de la mencionada Ley, pone a disposición del particular el expediente administrativo, a efecto de que en un plazo no mayor a diez días hábiles formule por escrito, los alegatos que estime pertinentes, los cuales serán ponderados igualmente al momento de dictar la resolución administrativa correspondiente. En el caso de las pruebas que requieran de una audiencia ulterior para su desahogo, la autoridad educativa, después de verificada esta diligencia, pone a disposición del particular con reconocimiento el expediente administrativo correspondiente, recordándole que cuenta con diez días hábiles para la formulación escrita de los alegatos respectivos.

¹⁸² Artículo 56 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En análogos términos, para el caso de que la institución educativa no haya dado respuesta a las imputaciones contenidas en el inicio de procedimiento en el término previsto por la ley, la autoridad educativa competente, una vez verificado el vencimiento de dicho término, notifica igualmente el oficio de alegatos para que el prestador del servicio educativo manifieste lo que a su derecho convenga. Es menester definir la naturaleza jurídica de los alegatos y para ello debemos comenzar por decir aquello que un alegato no es; en efecto el alegato no constituye por sí mismo una prueba, sino los razonamientos lógico-jurídicos tendentes a influir en el ánimo del juzgador sea en forma independiente de los medios de convicción que fueron ofrecidos en el periodo probatorio del procedimiento administrativo, o bien con base en dichas probanzas, con el objeto de lograr una influencia sobre su apreciación y valoración; al respecto, los Tribunales Colegiados de Circuito han erigido la siguiente jurisprudencia que, si bien versa sobre el juicio de nulidad, también es cierto que aporta definiciones muy claras en torno a la naturaleza jurídica de la figura que me ocupa: Novena Época, No. Registro: 202835, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Abril de 1996, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/10, Página: 253

NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA.

El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación (en su texto vigente a partir del quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho), dispone que el Magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Asimismo, dispone que los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia; y, que al vencimiento del término señalado, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa. El precepto en cita no define lo que debe entenderse por el término alegato pero, dentro de la doctrina jurídica se le delimita y estudia incluso con un sentido amplio y uno estricto. Así, se aprecia que los alegatos son los razonamientos por los cuales se pretende convencer al Juez de que se tiene la razón, por un lado; y, por otro, tratándose de los "alegatos de bien probado", se dice que son aquellos razonamientos hechos después de que se han rendido las probanzas y antes de citación para sentencia, en los que esencialmente, quien los formula manifiesta las

razones por las que las pruebas aportadas al juicio deben dar convicción al juzgador para decidir en su favor, arguyéndose también las incongruencias de la contraparte. En cualquiera de los dos casos los alegatos se agotan en el hecho de ser una especie de reiteración de lo manifestado dentro del juicio y de que las pruebas que obran en autos abonan a la pretensión propia. Precisamente, por estos motivos es por lo que los alegatos no forman parte de la litis, en virtud de que no tienen por objeto el aportar argumentos ni pruebas nuevas al juicio, sino tan solo el de reiterar que se tiene la razón y hacerle patente al juzgador que con las pruebas aportadas sí se acredita la propia pretensión. En el caso específico, el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación se refiere a los "alegatos de bien probado", es decir a aquellos razonamientos que tienden a ponderar el valor de las pruebas propias ofrecidas y a impugnar las de la contraparte. Tal aserto deriva del hecho de que dichos alegatos se presentarán con posterioridad "a la sustanciación del juicio" y siempre y cuando "no exista cuestión pendiente que impida su resolución", es decir, después que se hayan rendido las pruebas y antes de citación para sentencia. Por lo que en este sentido, debe concluirse que los alegatos a que se refiere dicho dispositivo deben contener los razonamientos por los cuales cada una de las partes estima que con sus pruebas se abona a la propia pretensión, mientras que las de la contraparte se impugnan en su valor probatorio. En esta tesitura, si el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación citado establece que "los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia", se refiere únicamente a que los mismos, se considerarán en cuanto a los razonamientos que contengan respecto al valor de las probanzas propias presentadas, así como en cuanto impugnen el valor de las presentadas por la contraparte. Cuestión que excluye la consideración de los alegatos en cuanto que señalen nuevos actos impugnados, nuevos argumentos no hechos valer al presentar la demanda, o al contestarla, toda vez que, en primer lugar, el objeto de los alegatos no es el introducir nuevas cuestiones a la controversia, sino ponderar al valor de las probanzas presentadas. Así, la Sala Fiscal sólo estaría obligada a considerar los alegatos siempre y cuando lo en ellos contenido fuese propio de los mismos. Es decir, la Sala sólo considerará los alegatos en cuanto se refieran al valor de las probanzas presentadas y los razonamientos en ellos contenidos vayan dirigidos a determinar el alcance de cada una de ellas, mas en modo alguno deberán considerarlos en cuanto en ellos se introduzcan nuevos argumentos, ya que tal cuestión no es propia de los alegatos. Por otra parte, si la Sala resolviere el juicio en base a un nuevo argumento, o prueba, contenida en los alegatos de una de las partes, automáticamente estaría alterando la litis, pues se

violaría el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación el cual establece que las Salas no podrán cambiar los hechos expuestos en la demanda y la contestación. A mayor abundancia, es pertinente señalar que en la exposición de motivos para la reforma del artículo en cuestión, no se encuentra ningún razonamiento relativo a los alegatos en particular, por lo que no puede asumirse que la intención del legislador haya sido la de permitir que mediante ellos se incorporen nuevos extremos a la litis. Y no puede ser de esa manera porque entonces, atendiendo al principio de equidad, sería necesario dar vista a una de las partes con los argumentos de su contraria y ello retrasaría notablemente la solución del conflicto, es decir, se instrumentaría un sistema de réplica y dúplica (desaparecido del ordenamiento adjetivo civil local desde la década de los sesentas) no previsto por el Código Fiscal de la Federación.

En el apartado anterior se expuso que la Subdirección de Inspección pone a disposición del particular con reconocimiento el expediente por virtud del cual se da seguimiento al procedimiento administrativo que se ha incoado en su contra; esta labor se materializa a través de un oficio, por conducto del cual, se informa igualmente al presunto infractor que cuenta con diez días hábiles para la formulación escrita de los alegatos que estime convenientes. La notificación de este oficio se encuentra ceñida a las mismas reglas que la notificación de todas las actuaciones anteriores del procedimiento, es decir, en términos de lo dispuesto por el artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, aunque lo más habitual es que la Subdirección mencionada en líneas anteriores notifique el oficio en comento ya sea de forma personal o a través de correo certificado.

Consecuentemente debemos distinguir tres hipótesis diversas: a) que el particular presente en tiempo y forma, su escrito de alegatos ante la autoridad educativa competente; b) que la institución particular de educación superior antes del vencimiento del término dispuesto por el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, manifestaren su determinación de no formular alegatos; c) que el presunto infractor hiciera caso omiso del oficio notificado, en cuyo caso la autoridad administrativa competente aguardará el fenecimiento del plazo legal establecido. En cualquiera de los tres supuestos anteriores, el expediente administrativo por virtud del cual se substancia el procedimiento sancionador correspondiente, se encuentra ya en estado de resolución.

3.5.2 Resolución Administrativa

Antes de exponer los requisitos de fondo y forma que debe revestir la resolución administrativa que dé por terminado un procedimiento administrativo de sanción, es preciso recordar que el numeral 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece los supuestos que ponen fin a un procedimiento administrativo, es decir: 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; 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.

Como bien afirma Jesús González Pérez, la renuncia y el desistimiento son actos del interesado que incoó el procedimiento; el desistimiento tiene efectos netamente procedimentales que se reducen a la pura y simple renuncia a la instancia interesada o petición deducida y a los efectos derivados de ellas; por el contrario la renuncia es un acto que afecta directamente al derecho material, supone una renuncia al derecho mismo que fundamenta la petición correspondiente.¹⁸³

Es evidente que los procedimientos administrativos sancionadores no pueden terminar por virtud del desistimiento, pues en primer término se trata de procedimientos cuya incoación deviene de oficio por parte de la administración pública y en segundo lugar, porque ésta, al tenor de lo dispuesto por el décimo octavo ordinal 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, tiene la obligación de continuar de oficio, sin perjuicio del impulso que eventualmente puedan darle los interesados; mucho menos puede terminar el procedimiento sancionador por renuncia, dado que, debemos resaltar, se trata de un procedimiento iniciado de oficio y en atención a que la Administración Pública Federal no puede renunciar al derecho de imponer sanciones a las instituciones con reconocimiento, toda vez que ello trastocaría la naturaleza jurídica que reviste el reconocimiento de validez oficial de estudios, menoscabando una de las

¹⁸³ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, "Procedimiento administrativo Federal", Op. Cit., pp. 158-159.

notas esenciales que deben existir entre la administración y los particulares con reconocimiento en su calidad de instituciones que pertenecen a la descentralización administrativa por colaboración en grado de ejecución, es decir, se atentaría contra las facultades de control y vigilancia estatal.

Tampoco puede terminar el procedimiento administrativo de sanción por convenio entre las partes; ello es particularmente notorio en materia educativa toda vez que por virtud del primer artículo de la Ley General de Educación, sus disposiciones son de orden público e interés social. En este orden de ideas, la administración pública no puede pura y simplemente celebrar un convenio a virtud del cual se determine no imponer un sanción administrativa a determinada institución de educación superior, pues para ello es necesario entrar al estudio de las infracciones que presuntamente cometió el particular con reconocimiento de validez oficial de estudios; en caso de que dichas infracciones fueren comprobadas el Estado tiene la obligación de imponer la sanción correlativa en atención al orden público e interés social de las disposiciones normativas conculcadas y ello solo puede hacerse a través de la resolución administrativa correspondiente. Además el mismo estudio sólo puede tener lugar en una resolución, pues éste constituye la terminación ideal y normal del procedimiento.

En este orden de ideas, el procedimiento administrativo de sanción sólo puede terminar por causas sobrevenidas, declaración de caducidad o la emisión de la resolución administrativa que le ponga fin. El primero de los supuestos anteriores da lugar a tres hipótesis diferentes solo una de las cuales puede dar por terminado un procedimiento de esta índole: A) extinción y transformación de los interesados; esta causal no es capaz de terminar con un procedimiento de sanción, toda vez que, este debe seguirse hasta su término para determinar si existen sanciones de contenido económico, en cuyo caso la multa impuesta reviste el carácter de un crédito fiscal y debe ajustarse a las mismas reglas; B) Causas referentes al objeto; tampoco este supuesto puede ser motivo de terminación del procedimiento pues, si bien en algunos casos, verbigracia la autorización para demoler o realizar obras en un inmueble, la desaparición del objeto, en nuestro ejemplo del inmueble mismo, para el caso de la educación superior impartida con infracción a la normatividad aplicable el daño ocasionado a los usuarios o al Estado en ejercicio de sus facultades de control y

vigilancia, no desaparece; C) Reforma legislativa; único supuesto en que una causa sobrevenida puede terminar con el procedimiento administrativo sancionador. En efecto, si una norma estimaba determinada conducta u omisión como generadora de una infracción que lleva aparejada una sanción administrativa deja de tener vigor por virtud de una modificación legislativa, no hay razón alguna para que no sea aplicable en beneficio del particular la aplicación retroactiva de la nueva legislación.

En el caso del procedimiento administrativo de sanción el artículo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, establece que “una vez oído al infractor y desahogadas las pruebas ofrecidas y admitidas, se procederá, dentro de los diez días siguientes, a dictar por escrito la resolución que proceda, la cual será notificada en forma personal o por correo certificado.” Ahora bien debemos recordar que la última fracción del artículo 16 del mismo cuerpo normativo, establece a título de obligación de la Administración Pública Federal en sus relaciones con los particulares, la de dictar resolución expresa sobre los procedimientos iniciados de oficio cuya instrucción y resolución afecte a terceros “debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.”

Lo anterior debe administrarse igualmente con la disposición contenida en el ordinal 18 de la ley en comento, al tenor del cual, el procedimiento administrativo continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que eventualmente puedan darle los interesados, así como debe relacionarse con lo establecido en el artículo 13 de la pluralidad de leyes, por virtud del cual, la actuación administrativa en el procedimiento deberá apegarse a los principios de economía, **celeridad**, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Así, resulta evidente que nuestros legisladores han dotado de una trama jurídica francamente copiosa al tiempo de la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento administrativo sancionador; pero existe aún otra disposición normativa en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que da coherencia a todos los ordinales invocados:

Artículo 60.- En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades

necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándoselo al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción. Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución¹⁸⁴.

La redacción del arábigo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es simplemente, diáfana; en este orden de ideas, transcurridos los diez días hábiles a que hace alusión el artículo 74 del mismo ordenamiento, comienza a correr el término de treinta días hábiles más para que la autoridad educativa competente, emita la resolución que ponga fin al procedimiento, pues de lo contrario operará la caducidad del procedimiento y deberá decretarse de oficio o a petición de parte interesada, es decir, en cualquier caso, el acuerdo de archivo de las actuaciones que obren en el expediente administrativo correspondiente.

Cabe destacar a este respecto, una situación más, vinculada también con la figura jurídica de la caducidad; en términos de lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cualquier notificación habrá de verificarse “en el plazo máximo de diez días, a partir de la emisión de la resolución o acto que se notifique, y deberá contener el texto íntegro del acto, así como el fundamento legal en que se apoye con la indicación si es o no definitivo en la vía administrativa, y en su caso, la expresión del recurso administrativo que contra la misma proceda, órgano ante el cual hubiera de presentarse y plazo para su interposición.”

En tal virtud, el autor de esta investigación estima que la caducidad debe hacerse extensiva a la notificación de la resolución definitiva de la resolución que recaiga sobre un procedimiento administrativo de sanción; en efecto, es evidente que la Administración Pública Federal bien podrían emitir la resolución correlativa dentro de

¹⁸⁴ Artículo 60 Ley Federal de Procedimiento Administrativo

los plazos estipulados en la ley y abstenerse de notificarla por un periodo de tiempo tan largo que atentaría, tornándolos nugatorios, todos los candados jurídicos que los legisladores han impuesto a la formulación de la resolución administrativa que pone fin a los procedimientos de la índole del que me ocupa; así, una vez fenecido el término para notificar una resolución administrativa, debe comenzar a correr el mismo término para la declaración de caducidad que en el caso de su formulación. Con relación a la caducidad, los Tribunales Colegiados de Circuito han emitido el criterio jurisprudencial que a continuación se detalla: Novena Época, No. Registro: 184210, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Junio de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/24 Página: 679:

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Conforme al artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte o de oficio, en el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución. Así, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo que regula el citado precepto legal requiere de los siguientes presupuestos esenciales: a) Se trate de un procedimiento que de oficio inició la autoridad administrativa; y, b) Haya transcurrido el plazo de treinta días contados a partir de la expiración del término del que gozaba la autoridad para dictar la resolución correspondiente; esto es, existen dos periodos o momentos diferentes que deben consumarse para que opere la caducidad, como son, un primer momento, que se refiere al término de gracia que la ley federal correspondiente otorga a las autoridades administrativas federales para dictar su resolución (término que no es conceptuable para efectos de caducidad del procedimiento como inactividad); y, una vez fenecido este término, eventualmente puede actualizarse un segundo lapso, éste sí considerado como inactividad procesal, pues carece de justificación, por lo que de extenderse este término a treinta días o más, trae como consecuencia que se configure la caducidad del procedimiento. De lo antes expuesto, se advierte que de actualizarse los citados presupuestos, es que las autoridades administrativas se encuentran obligadas a

declarar de oficio la caducidad, sin que sea necesario que las partes lo soliciten, toda vez que, por un lado, el precepto en estudio es claro al establecer que los procedimientos caducarán de oficio y, además, la razón de ser de la caducidad es dar certeza jurídica y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo para no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad.

De manera intencional ha sido postergada la exposición de la figura jurídica de la prescripción para este apartado con el objeto de subrayar las diferencias que existen entre ésta y la caducidad; en efecto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, “La facultad de la autoridad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años. Los términos de la prescripción serán continuos y se contarán desde el día en que se cometió la falta o infracción administrativa si fuere consumada o, desde que cesó si fuere continua.” En suma, la autoridad educativa, en nuestro caso a través de la Subdirección de Inspección debe dar inicio al procedimiento administrativo de sanción dentro de los cinco años posteriores a la comisión de la infracción a la normatividad aplicable en términos de lo dispuesto por el artículo 75 de la Ley General de Educación, en los casos de inobservancias consumadas, o desde que cesó la infracción en el supuesto de las infracciones continuadas.

Es fácil advertir la diferencia entre la prescripción y la caducidad; la primera de estas figuras, se refiere a la facultad de la autoridad educativa para iniciar los procedimientos de sanción correspondientes, pues se ha expuesto ya con el énfasis debido que solo puede imponerse una sanción administrativa, si previamente ha existido el procedimiento correlativo; por su parte la caducidad opera sobre un procedimiento sancionador ya iniciado; es decir cuando la administración pública ha ejercido ya la facultad para imponer sanciones. Además la declaración de caducidad, no produce la prescripción de la facultad sancionadora; en el supuesto de que se promueva ulteriormente otro procedimiento sobre el mismo objeto “¿Pueden hacerse valer en él los actos del procedimiento caducado? Parece evidente que sí. Pues pugnaría contra los principios de economía celeridad y eficacia... y consiguientemente

con el de conservación de los actos administrativos, la repetición de unos mismos actos, no afectados de vicio alguno que los invalide.”¹⁸⁵ En términos análogos se ha pronunciado la siguiente tesis: Novena Época No. Registro: 194704 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Enero de 1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.253 A, Página: 897:

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ.

De conformidad a lo establecido por el artículo 78, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que se refiere a la prescripción de las facultades de la autoridad para imponer las sanciones que esa ley prevé, se desprende que caducidad y prescripción son dos figuras jurídicas diferentes, ya que la caducidad es la pérdida de la facultad para resolver de la autoridad que se da, de acuerdo a lo que establece el artículo 64, fracción II, del mismo ordenamiento legal, que le otorga a la secretaría que haya instrumentado el procedimiento de responsabilidad, un plazo de treinta días hábiles; para imponer o no al infractor sanciones administrativas; o sea la pérdida de la facultad de la autoridad para sancionar a los funcionarios en los términos que ese precepto prevé, es decir es la abstención de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios; en cambio la prescripción es la pérdida de la facultad de la autoridad de iniciar el procedimiento administrativo en contra de los funcionarios.

La resolución administrativa constituye la manera normal de terminar los procedimientos administrativos, entre ellos los de sanción; a decir del jurista español Jesús González Pérez, es el acto administrativo por antonomasia, toda vez que es por virtud de ella que se realiza la función administrativa; por lo tanto la resolución de esta índole queda revestida de todo el régimen jurídico que ciñe a los procedimientos administrativos. La Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior, fiel a los principios que se han dilucidado en el presente apartado, instrumenta las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo sancionador al tenor del siguiente esquema genérico: *rubro*, el cual contiene la fecha de la resolución, la persona física o moral que detenta el reconocimiento de validez oficial de estudios, la fecha de emisión y los datos de identificación del expediente administrativo;

¹⁸⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Procedimiento administrativo Federal”, Op. Cit., p 155.

resultandos, apartado que contiene una descripción suscita de las etapas procedimentales previas a la resolución desde la detección de la infracción, con el debido detalle de los medios de convicción con base en los cuales fundó la administración pública sus imputaciones en el procedimiento administrativo correspondiente (acta de visita de inspección, requerimiento de información etc.), la fecha de emisión del propio inicio, la apertura y clausura del periodo probatorio, la instancia de alegatos y además si el particular llevó a efecto algún acto de trámite, la descripción de la índole del mismo; *considerandos*, en los cuales la autoridad educativa fundamenta su competencia para conocer del asunto en primer término y en segundo lugar se encarga de fundar y motivar la resolución administrativa, señalando los artículos aplicables al caso concreto y relacionando éstos con el resultado de los análisis operados sobre la información recabada durante la tramitación del procedimiento.

En los considerandos encontramos la parte neurálgica de la fundamentación y motivación que todo acto administrativo (como lo es la resolución administrativa que pone fin al procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior), debe satisfacer al tenor de lo previsto por I fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, fracción que robustece en materia administrativa la garantía consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna. En diversos lugares de la presente investigación he expuesto el sentido que la Suprema Corte de Justicia ha dado a la obligación del Estado de fundar y motivar los actos administrativos. En efecto, los considerandos de la resolución administrativa estudian las consideraciones que la autoridad emisora del inicio de procedimiento tomó como fundamento para las imputaciones contenidas en él, así como la aplicabilidad de los preceptos normativos invocados por dicha autoridad en la causa concreta; además en los considerandos de la resolución administrativa que pone fin a un procedimiento administrativo sancionador se valoran las pruebas y los alegatos que el presunto infractor haya aportado a fin de desvirtuar los incumplimientos que se le atribuyen.

Finalmente las resoluciones administrativas que emite la Dirección General de Educación Superior Universitaria en torno a los procedimientos administrativos tendentes a imponer una sanción a determinada institución particular de educación

superior, cuentan con un apartado destinado a los puntos resolutiveos, los cuales, contienen la decisión que ha tomado la autoridad educativa, expresada en términos diáfanos, con base en los preceptos jurídicos y en los razonamientos ponderados en los considerandos de la resolución administrativa, de los cuales se desprendió de manera inconcusa y clara que el particular conculcó o no la normatividad educativa aplicable y la razón que llevo a la autoridad administrativa a colegir dicha circunstancia. Los puntos resolutiveos de la resolución deberán ordenar también la legal notificación de la misma al solicitante y al final de la resolución la autoridad educativa deberá señalar, en términos de lo dispuesto por la fracción XV del artículo 3 de la, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dada la naturaleza de la resolución como acto administrativo, los recursos administrativos que procedan en contra de la propia resolución. Es evidente que no todas las resoluciones contienen el mismo formato, el cual depende naturalmente del sentido que adopte la determinación administrativa; en efecto, si el particular consigue socavar todas y cada una de las imputaciones que se enderezaron en su contra a través del inicio de procedimiento sancionador, el formato de la resolución será el hasta ahora enunciado. Sin embargo en caso de ser aplicable una pena administrativa, la resolución contará con los apartados destinados a ponderar la situación económica del infractor, los daños que hubieren provocado sus conductas u omisiones, el carácter intencional y la gravedad de éstas, así como la reincidencia del infractor, en términos de lo dispuesto por el artículo 78 de la Ley General de Educación en concomitancia con lo establecido por el arábigo 74 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

3.5.2.1 Multa

En líneas anteriores se dijo que el artículo 76 de la Ley General de Educación establece que la actualización de las infracciones previstas por el diverso 75 del mismo ordenamiento, serán sancionadas ya sea con multa hasta por cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se comenta la infracción o bien con el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, en el caso de los servicios educativos del tipo superior y también se expuso en apartados pretéritos, que el mismo ordinal abre la posibilidad de que ambas sanciones sean impuestas en un mismo acto administrativo. Es momento de invocar la disposición

contenida en el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al tenor del cual, las sanciones administrativas deberán estar previstas en las leyes respectivas y podrán consistir en: I) Amonestación con apercibimiento; II) multa; III) multa adicional por cada día que persista la infracción; IV) arresto hasta por 36 horas; V) clausura temporal o permanente, parcial o total; y VI) las demás que señalen las leyes o reglamentos. ¿Cómo debemos administrar las disposiciones contenidas en los dos artículos relacionados? En diversos lugares mencioné que el segundo artículo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo derogó todas las disposiciones que se opusieran a los numerales que integran el propio cuerpo normativo; sin embargo, es el mismo arábigo 70 de éste quien establece, el principio de que las leyes administrativas especializadas, en nuestro caso la Ley General de Educación prevean las sanciones administrativa vinculadas con su aplicación y el artículo 76 de la Ley General de Educación únicamente establece las posibilidades de multa, retiro o una combinación de ambas.

En este orden de ideas, es lícito interpretar la relación entre los ordinales en cita según cualquiera de las siguientes dos posibilidades; A) donde el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en atención a su naturaleza adjetiva y supletoria, constituya un candado ante la posible multitud abigarrada de sanciones que establezcan los diversos cuerpos normativos especializados de la función administrativa federal; así, la Ley Federal adjetiva de los procedimientos administrativos, querría decir: en principio, las sanciones administrativas estarán establecidas en las leyes respectivas a la materia que se trate, pero invariablemente sólo podrán ser de la siguiente índole I) Amonestación con apercibimiento etc.; cualquier disposición que rebase estos extremos se tendrá como derogada al tenor de lo dispuesto por el segundo artículo transitorio de la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Según esta interpretación, las únicas sanciones administrativas que pueden imponerse a los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios que incurran en algún incumplimiento de la Ley General de Educación, consistirían en las descritas por el artículo 76 de este ordenamiento normativo, pues ninguna de ellas contraviene la especie de candado jurídico que constituye el arábigo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

B) Cabe la posibilidad de interpretar el alcance jurídico del artículo 70 en mención de la siguiente forma: las sanciones administrativas estarán contenidas en las diversas leyes sustantivas de la función administrativa federal; empero, en caso de que dichas leyes no contuvieran todas y cada una de las siguientes posibilidades sancionadoras: I) amonestación con apercibimiento etc.; en tal virtud, se dijo, dichas leyes pueden tomar estos tipos de sanciones de manera complementaria, cuya procedencia y aplicación dependerán en todo momento del órgano administrativo competente. En mérito de esta interpretación, tanto la multa como el retiro previstos por el artículo 76 de la Ley General de Educación, se encuentran robustecidos por las sanciones diversas que integran el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de modo que la Dirección General de Educación Superior Universitaria podría imponer a los particulares que incurrieren en alguna infracción que ameritase una sanción, amonestaciones con apercibimiento, arrestos hasta por 30 horas y las demás contenidas en el último de los numerales mencionados.

En mi opinión, la segunda de las interpretaciones anteriores constituye la alternativa jurídica más viable y consecuentemente es aplicable lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo al tenor del cual “Las sanciones administrativas podrán imponerse en más de una de las modalidades previstas en el Artículo 70 de esta Ley, salvo el arresto.” Empero, la Dirección General de Educación Superior Universitaria en la resolución de algunos procedimientos administrativos de sanción, se apega a la segunda de las interpretaciones, a través de la imposición de amonestaciones con apercibimientos, en los casos en que, si bien es cierto existen infracciones a la Ley General de Educación éstas son de tal índole que resultaría francamente enérgica la imposición de una sanción administrativa de contenido económico o consistente en el retiro del reconocimiento. En suma, la práctica administrativa de la Dirección General mencionada, habitualmente ve la imposición las sanciones contenidas en el artículo 76 de la Ley General de Educación más la sanción contenida en la fracción I del arábigo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Trataré en primer término las sanciones administrativas de contenido pecuniario, es decir a las multas que el artículo 76 de la Ley General de Educación considera en su primer romano, al tenor del cual, las infracciones previstas en el diverso 75 del mismo cuerpo normativo serán sancionadas con multa hasta por el

equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica y en la fecha en que se cometa la infracción; al respecto cabe destacar el siguiente criterio:

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN "HASTA", NO SON INCONSTITUCIONALES.

Esta Suprema Corte ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción, obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. Por lo tanto, el hecho de que un precepto emplee la preposición "hasta" no implica que contemple una multa fija, en virtud de que precisa un término de cantidad que no puede exceder el juzgador al aplicar la multa y si bien es cierto que no se hace referencia a la cantidad mínima, también lo es que en forma implícita, pero clara, sí está determinada, puesto que, el mínimo a imponer resulta una unidad monetaria y el máximo hasta donde el artículo autorice, por lo que sí se establece un sistema flexible para la imposición de las multas, cuenta habida que contempla un mínimo y un máximo para que la autoridad haga uso de su arbitrio judicial en la individualización de la fijación de su monto.¹⁸⁶

En consecuencia la autoridad educativa competente tiene la facultad de imponer sanciones de contenido económico, a los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior que hayan desatendido cualquiera de las fracciones que integran el artículo 75 de la Ley General de Educación y puede hacerlo desde una unidad monetaria hasta el equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general, según los extremos previstos por la fracción I del diverso 76 del mismo ordenamiento jurídico; en suma, el legislador ha puesto en manos del ejecutivo federal, a través de los órganos competentes de éste, la determinación exacta de la multa aplicable en

¹⁸⁶ Novena Época, No. Registro: 193176, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Octubre de 1999, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CXXV/99, Página: 586.

cada caso concreto; pero esta prerrogativa no es ilimitada; al tenor de lo establecido por el último párrafo del artículo 78 del cuerpo normativo en comento, para determinar una sanción, habrán de ser consideradas las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse en los educandos, la gravedad de la infracción su carácter intencional, las condiciones socioeconómicas del infractor y si se trata de reincidencia. En análogos términos el arábigo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la autoridad administrativa fundará y motivará su resolución considerando: I) Los daños que se hubieren producido o puedan producirse; II) El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción; III) La gravedad de la infracción; IV) La reincidencia del infractor.

Nótese que la Ley sustantiva de la materia educativa habla de daños y perjuicios que se hayan producido o pudieran producirse en los educandos, mientras que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se refiere exclusivamente a los daños que se produjeren o pudieren producirse, sin hacer distinción del sujeto que recibe el daño; en tal virtud deben interpretarse, nuevamente, ambas normas de manera complementaria, de modo que la autoridad educativa competente, en la instrumentación del acto administrativo al tenor del cual se impone una multa a determinada institución educativa debe atender tanto los daños, como los perjuicios que se deriven de las conductas u omisiones del particular con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, con independencia del sujeto que reciba los propios daños y perjuicios, quienes pueden ser, además de los usuarios del servicio educativo, otras instituciones educativas o el propio Estado en sus facultades de control y vigilancia. El daño, según el Diccionario Jurídico, se define como el detrimento patrimonial que sufre un sujeto de derecho, por virtud de las conductas u omisiones de otro sujeto; por su parte el perjuicio es definido como la falta de ganancia lícita que sufre un sujeto de derecho por acción u omisión de una persona.

Evidentemente la determinación de los daños y los perjuicios generados como consecuencia de la transgresión de la normatividad vinculada con el reconocimiento de validez oficial de estudios dependerá de cada caso concreto, de manera que, verbigracia, si una institución particular, que perciba determinada cantidad de dinero

por la prestación del servicio educativo (regla común), no imparte completos el plan y programas que fueron estimados procedentes por la autoridad educativa competente, el usuario del servicio educativo recibe un daño, al realizar erogaciones pecuniarias calculadas con base en una falsa apreciación de la calidad del servicio, por una educación cualitativamente inferior; dicho educando además es sujeto de perjuicios, pues las unidades de aprendizaje que no le fueron impartidas, implican la adquisición de destrezas, habilidades y conocimientos que al no estar en su posesión, por causas imputables a la institución educativa en hipótesis, le impedirán competir con profesionales de la misma área por alcanzar empleos que representan una contraprestación de índole económica o pueden impedirle la resolución de problemas laborales, con la consiguiente falta de ganancia lícita por ellos.

Al tenor de lo expuesto en párrafos pretéritos el artículo 78 de la Ley General de Educación habla de la intencionalidad de la infracción y de circunstancias en que hayan ocurrido las infracciones; en términos que parecen más adecuados la fracción II del artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, habla de la intencionalidad de las acciones u omisiones que sustentan la infracción correlativa, en la inteligencia que ésta sólo es un tipo, en tanto que descripción letrística, precisamente de determinadas conductas u omisiones que ameritan la imposición de determinada sanción. En tal virtud la intencionalidad se mide con el rasero del grado de voluntad que interviene en la comisión del hecho u omisión que configura la hipótesis normativa de la infracción. No cuenta con el mismo grado de intencionalidad, por ejemplo, la abstención de presentar los pagos de inspección y vigilancia dentro de los treinta días posteriores al inicio de cada ciclo escolar, ante la autoridad educativa competente, en condiciones de tránsito normal entre el inmueble de la institución educativa y la sede de la autoridad, que en el supuesto de que las vías de comunicación se hallen en tal estado que el tránsito, si bien, sea posible, también represente serios contratiempos. Nótese que no me refiero a un caso fortuito o de fuerza mayor, pues en nuestra hipótesis la comunicación entre ambas sedes es, al fin y al cabo, posible.

En cuanto a la gravedad de la infracción debe hablarse en términos cuantitativos y cualitativos; en efecto, en la imposición de una sanción la autoridad debe ponderar el alcance que tiene el daño derivado del actuar de las instituciones, por ejemplo en el

caso de la planta docente, habida cuenta que los docentes constituyen un elemento esencial de la calidad de la educación, de manera que es evidente la existencia de una imbricación estrecha entre la calidad educativa y aquélla de quienes proviene. Seguramente se recordará que el anclaje jurídico por antonomasia que el Acuerdo 279 exige para acreditar este manejo es la titularidad del grado, diploma o título correspondiente al nivel de estudios que cada docente imparta. En este orden de ideas, la autoridad educativa no puede ponderar cualitativamente hablando que la infracción a las normas relacionadas con la planta profesoral de la institución, tiene la misma gravedad que, verbigracia, la exhibición de los pagos de inspección y vigilancia que se refirió en el párrafo inmediato anterior, en el día hábil número treinta y uno posterior a la fecha de inicio del ciclo escolar relativo. En cuanto a los términos cuantitativos, resulta evidente que la autoridad educativa no puede tampoco imponer una sanción económica igual a dos instituciones que, a manera de ejemplo, cuentan con una planta de cien docentes cuando la primera de esas instituciones, acredita el cumplimiento de la normatividad aplicable para noventa y nueve de ellos, mientras que la otra institución educativa, sólo lo hace por cinco.

Por lo que ve a la reincidencia del infractor, debe considerarse ésta, como la conculcación, por más de una ocasión, de las mismas disposiciones normativas; para que opere el supuesto de reincidencia, es necesario que el particular haya sido sancionado con anterioridad por el incumplimiento de las mismas normas, pues de lo contrario la administración pública estaría valorando y sancionando conductas u omisiones pretéritas sin la debida incoación del procedimiento respectivo, a través de los incumplimientos que sirven de base a la imposición de la sanción administrativa, llámese actual. La consecuencia de la reincidencia está prevista por el ordinal 71 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al tenor del cual “Sin perjuicio de lo establecido en las leyes administrativas, en caso de reincidencia se duplicará la multa impuesta por la infracción anterior, sin que su monto exceda del doble del máximo.”

Para la determinación de la sanción administrativa aplicable al particular con reconocimiento que ha infringido las disposiciones de la materia, es necesario tomar en cuenta su situación socioeconómica; se trata de un elemento que pretende robustecer el principio de proporcionalidad de la pena, consagrado en el primer párrafo del artículo

22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual prohíbe expresamente la imposición de multas excesivas. Toda vez que en nuestra materia, los infractores son invariablemente instituciones que imparten educación superior y que por lo tanto cuentan con elementos altamente cultivados en parangón con el grueso de los integrantes de la sociedad mexicana, tiene en realidad poco sentido hablar de la situación social de los propios infractores; lo anterior no quiere decir que no existen diferencias culturales muy marcadas entre instituciones fuertemente enraizadas en la práctica educativa e instituciones en proceso de dignificación o que cuentan con elementos culturales francamente escasos; quiere decir que cualquier institución cuenta con las herramientas necesarias para comprender el alcance de sus transgresiones y consecuentemente la imposición de las penas correlativas.

En tal virtud, el análisis de este requisito de proporcionalidad, recae preponderantemente en la capacidad económica de las instituciones particulares de educación superior, tomando en consideración, los ingresos devengados por éstas, durante el ciclo escolar en que se cometieron las infracciones que sustentan la sanción, las becas otorgadas y las erogaciones derivadas del servicio. Lo anterior no equivale a decir, por supuesto que las instituciones que prestan servicio educativos con reconocimiento de validez, de manera gratuita o sin saldo a favor (circunstancia poco frecuente, pero posible), no sean susceptibles de la imposición de sanciones, sino que éstas circunstancias serán tomadas en cuenta en la determinación de la propia sanción. Ahora bien, el arábigo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contiene la siguiente disposición, cuyos extremos no requieren mayor glosa: “Cuando en una misma acta se hagan constar diversas infracciones, en la resolución respectiva, las multas se determinarán separadamente así como el monto total de todas ellas. Cuando en una misma acta se comprenda a dos o más infractores, a cada uno de ellos se le impondrá la sanción que corresponda.”

Una vez verificados todos los anteriores estudios previos a la determinación de la sanción, la autoridad educativa, es decir la Dirección General de Educación Superior Universitaria, para el caso de las sanciones administrativas consistentes en multas, determina el monto de la pena correspondiente a cada una de las infracciones normativas si éstas fueren más de una, así como el monto total de la multa impuesta

por virtud de la resolución administrativa correspondiente. Ahora bien en párrafo anteriores ha sido expuesto que la Dirección General de Educación Superior Universitaria, impone, en la práctica cotidiana, sanciones administrativas consistentes en amonestaciones con apercibimiento; pero no debemos confundir esta figura regulada por la fracción I del artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con las recomendaciones de las que tuve oportunidad de dar cuenta al exponer las consecuencias de las visitas de inspección.

En efecto, las recomendaciones, con no contienen una base jurídica explícita, derivándose ésta en consecuencia de las facultades de vigilancia y control estatal sobre las instituciones particulares con reconocimiento, mientras que las amonestaciones cuentan con un sedimento normativo sólido al tenor de la mencionada fracción del artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Por otro lado las recomendaciones se generan sin necesidad de la incoación del un procedimiento administrativo de sanción, pues no consisten ni pueden consistir en una pena administrativa; por el contrario las amonestaciones o apercibimientos, generalmente considerados como sinónimos,¹⁸⁷ sí son habitualmente considerados, en materia de reconocimiento de validez oficial, como sanciones administrativas. Al respecto cabe destacar el sentido del criterio de los Tribunales Colegiados de Circuito que estamos prontos a reproducir de manera parcial:

APERCIBIMIENTO. DISTINCION ENTRE EL APERCIBIMIENTO COMO ACTO DE MOLESTIA Y EL APERCIBIMIENTO COMO SIMPLE ADVERTENCIA O INFORMACION DE OBLIGACIONES QUE IMPONE LA LEY A LOS CONTRIBUYENTES.

Atendiendo al significado del vocablo "apercibir", éste significa advertir, amonestar, prevenir, preparar lo necesario para alguna cosa, observar o hacer saber a la persona requerida las consecuencias que se seguirán de determinados actos u omisiones suyas. Si el apercibimiento que se contiene en la orden de visita sólo es una advertencia, prevención que da a conocer a la contribuyente las consecuencias que se generan de no acatar una obligación que le impone la propia ley, este tipo de apercibimiento no puede deparar perjuicio en la esfera jurídica de la quejosa porque se trata de una simple reiteración de una obligación que en caso de no acatarse ocasionará una sanción que prevé la misma ley. Efectivamente, debe

¹⁸⁷ ROLDÁN XOPA, Jesús, Derecho Administrativo”, Op. Cit., p. 417.

hacerse la distinción entre un apercibimiento como acto de molestia que puede ocasionar un perjuicio en la esfera jurídica del gobernado cuando trae implícita una amonestación ante incumplimiento de una decisión y no de una obligación, de un órgano del Estado y aquel apercibimiento simple que sólo constituye la reiteración de una obligación que le impone la propia ley al particular, que de no acatarla, advierte, como consecuencia la imposición de sanciones que prevé la misma ley en forma específica a esa obligación incumplida. Esto es, el apercibimiento puede constituir un acto de molestia y requiere de sustento legal si la finalidad de éste es obligar al particular a cumplir con un acto que surge no de la ley sino de una obligación que nace de una controversia o decisión.¹⁸⁸

Al tenor de la jurisprudencia anterior, las amonestaciones que advierten o previenen al particular de las consecuencias jurídicas que se desencadenarán por virtud de la inobservancia de determinados lineamientos impuestos por la ley, no pueden considerarse en sentido estricto como sanciones administrativas. Por el contrario, las amonestaciones con apercibimiento que disponen el cumplimiento de una decisión dimanada del órgano administrativo competente, con base en sus facultades de control y vigilancia (verbigracia, la implementación de más y mejores espacios físicos para la impartición del servicio educativo, dado el crecimiento de la matrícula en la institución educativa), afectan la esfera jurídica del particular con reconocimiento, aunque solo sea para menoscabar la posibilidad de dichas instituciones, de ingresar al programa de simplificación administrativa, el cual se encuentra regulado por el cuarto título del Acuerdo 279, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000. A mayor abundamiento, la fracción IV del artículo 43 de este cuerpo normativo dispone que sólo puedan ser sujetos de los programas de simplificación, los particulares que, entre otros requisitos satisfagan el de no haber sido sancionados en los últimos tres años, con motivo del incumplimiento de las disposiciones aplicables. En suma, la amonestación o apercibimiento diezma la esfera jurídica del particular aunque, en realidad éste no manifieste ningún deseo de ingresar al régimen simplificado. Los efectos de la amonestación se observan en mejor medida cuando se toma en cuenta, que una institución educativa puede perder los beneficios que importa la simplificación

¹⁸⁸ Octava Época, No. Registro: 213055, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Marzo de 1994, Materia(s): Administrativa Tesis: I.3o.A.534 A, Página: 310.

en referencia cuando sea sancionado en más de una ocasión o cuando la gravedad de la sanción así lo amerite (artículo 46 del Acuerdo 279); aunque sólo sea para efectos de conteo, la amonestación importa en este caso una seria contrariedad a la esfera jurídica del gobernado.

En la imposición de las amonestaciones con apercibimiento la autoridad educativa debe cumplir con los mismos extremos que requieren las sanciones de otra índole; habitualmente los apercibimientos son impuestos cuando del estudio a los daños ocasionados, la gravedad de las infracciones, la intencionalidad de las conductas que sustentan éstas y la condición socioeconómica de la institución se desprende que cualquiera de las otras posibilidades de sanción resultaría excesiva. Finalmente, es menester conjurar un posible equívoco; se ha visto que las recomendaciones tienen lugar cuando la inobservancia de algunas disposiciones normativas es ínfima al grado de no ameritar la substanciación de un procedimiento administrativo de sanción, pues cualquier pena administrativa resultaría severa; sin embargo puede darse la posibilidad de que las inobservancias a la normatividad sí ameriten la imposición de sanciones, pero no de contenido económico, ni mucho menos sea procedente el retiro del reconocimiento. La respuesta a esta cuestión viene dada, precisamente por la imposición de una amonestación con apercibimiento.

Cabe destacar que, al tenor de lo previsto por el artículo 76 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en concomitancia con lo previsto por el numeral inmediato posterior del mismo ordenamiento, cuando una resolución administrativa que da fin a determinado procedimiento sancionador, contiene el estudio de más de una infracción, cabe la posibilidad de que, junto a la amonestación con apercibimiento, se imponga al particular una multa; en tal virtud la autoridad educativa deberá detallar en cada caso, los razonamientos que la condujeron a sancionar cada tipo de infracción con la pena que haya procedido y a calcular y exponer el monto total de la sanción económica si la misma estuviere configurada de diversas multas impuestas por virtud de diferentes incumplimientos que así lo ameriten.

3.5.2.2 Retiro del reconocimiento

En términos de lo dispuesto por la fracción II del artículo 76 de la Ley General de Educación, la autoridad educativa puede retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios, en nuestro caso del tipo superior, cuando el particular incurra en alguna de las infracciones previstas por los romanos que integran el numeral 75 del propio ordenamiento. Como es fácil apreciar, la tipificación de las conductas u omisiones que pueden generar el retiro del reconocimiento es muy extensa y se identifica de manera puntual, con la tipificación de las conductas u omisiones que dan como resultado la imposición de sanciones administrativas de índole diversa, es decir de la multa o la amonestación con apercibimiento. En nada ayuda la redacción de la primera fracción del arábigo 31 del Acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio del año 2000, al tenor del cual, el retiro del reconocimiento procederá por sanción impuesta por la autoridad educativa en términos de lo dispuesto por los artículos 75, 78 y 79 de la Ley General de Educación.

En suma, corresponde a la autoridad educativa, el total arbitrio de determinación de la pena administrativa que habrá de imponer a los infractores del artículo 75 de la Ley General de Educación. Sin embargo, en la práctica administrativa los retiros del reconocimiento sólo se verifican cuando las infracciones a la normatividad aplicable representan un serio peligro para la formación e integridad física de los usuarios del servicio de educación superior; cuando se trata de más de una reincidencia a dichas disposiciones normativas; o bien en el supuesto de que el particular haya dejado de impartir el servicio educativo por más de tres ciclos o no haya iniciado la impartición en el mismo periodo a partir de la emisión del acuerdo de reconocimiento, sin que para estos casos haya acreditado, dicha institución, la existencia de causas justificadas, caso fortuito o fuerza mayor.

Empero, habrá que insistir en que la legislación ha investido con la total prerrogativa a la autoridad educativa competente, de imponer alternativamente el retiro del reconocimiento, al lado de las sanciones administrativas igualmente aplicables a nuestra materia, sin embargo dada la naturaleza de sanción que reviste el retiro del reconocimiento en estos casos, la autoridad educativa se ve precisada de satisfacer

todos los requerimientos legales aplicables a las resoluciones administrativas, detallando además, la gravedad de las infracciones cometidas, los daños que se hubieran causado o pudieren producirse, el carácter intencional o no de las conductas u omisiones constitutivas de la infracción y la reincidencia del infractor.

A este respecto, cabe destacar que el artículo 76 de la Ley General de Educación abre la posibilidad de que la sanción consistente en el retiro del reconocimiento sea aparejada con una sanción de índole económica en el mismo acto administrativo, es decir, en la misma resolución que ponga fin a un procedimiento administrativo de sanción. En análogos términos el también señalado con el arábigo 76 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo considera la posibilidad de la imposición de más de una de las sanciones consignadas en las seis fracciones que integran el diverso 70 del mismo cuerpo normativo, con excepción del arresto.

Sin perjuicio de lo anterior, la Dirección General de Educación Superior Universitaria únicamente ha dado cabida, en la práctica administrativa, a la sanción señalada con la fracción I del mencionado artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En tal virtud y toda vez que se ha estudiado en el apartado inmediato anterior que la imposición de una multa puede concurrir con la amonestación con apercibimiento en el mismo acto administrativo por virtud del cual se sanciona a una institución educativa determinada, resta analizar si el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios, impuesto a manera de sanción administrativa puede ser aplicado junto a una amonestación con apercibimiento en la misma resolución administrativa. Para responder esta cuestión es preciso recordar que las amonestaciones o apercibimientos pueden ser de dos tipos:

A) Aquellos que únicamente advierten o previenen al particular de las consecuencias jurídicas que se desencadenarán por virtud de la inobservancia de determinados lineamientos impuestos por la ley; B) el apercibimiento que manifiesta las consecuencias jurídicas derivadas no de la ley, sino de una decisión que ha tomado determinado órgano administrativo, la cual debe estar debidamente fundada. Lo anterior debe administrarse con las disposiciones contenidas en el artículo 79 de la Ley General de Educación al tenor del cual:

Artículo 79.- La negativa o revocación de la autorización otorgada a particulares produce efectos de clausura del servicio educativo de que se trate.

El retiro del reconocimiento de validez oficial se referirá a los estudios que se impartan a partir de la fecha en que se dicte la resolución. Los realizados mientras que la institución contaba con el reconocimiento, mantendrán su validez oficial.

La autoridad que dicte la resolución adoptará las medidas que sean necesarias para evitar perjuicios a los educandos¹⁸⁹.

Así, es evidente que la amonestación con apercibimiento que únicamente consiste en una advertencia de las consecuencias derivadas del incumplimiento de las disposiciones previstas por la ley, no tienen mucho sentido cuando se trata precisamente del retiro del reconocimiento a virtud del cual cesan las relaciones entre el particular y la administración pública, pues la institución educativa en cuestión cesará en lo sucesivo, de constreñirse a los lineamientos previstos por dichas disposiciones. Por el contrario, toda vez que en la imposición del retiro del reconocimiento, la autoridad educativa se encuentra vinculada a observar las medidas necesarias para evitar perjuicios a los usuarios del servicio, estas medidas constituyen determinaciones del órgano administrativo competente, las cuales implican decisiones que afectan la esfera jurídica del particular, imponiendo a éste diversas obligaciones para salvaguardar los derechos de los educandos; por ejemplo, la obligación de expedir los certificados parciales a dichos alumnos, para que puedan ingresar en otras instituciones que cuenten aún con el reconocimiento de validez oficial de estudios.

En este orden de ideas, la mejor herramienta para lograr el resultado querido por la autoridad educativa salvaguardando el derecho de los discentes consiste en la amonestación con apercibimiento, enderezada en contra de la institución que se abstenga de observar los lineamientos impuestos por la resolución, al tenor de la cual se retira el reconocimiento de validez oficial. Así, no sólo es posible que el mencionado retiro, como sanción administrativa, se vea administrado con la imposición de una amonestación con apercibimiento, sino que en la mayoría de los casos, aquél precisa de éste para cumplir con su cometido.

¹⁸⁹ Artículo 79 de la Ley General de Educación

Capítulo 4 Propuestas de reforma jurídico-administrativa

4.1 A la Ley General de Educación

Es menester recordar que la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo data del 4 de agosto de 1994 y que su entrada en vigor se postergó hasta el 1 de julio de 1995; también es preciso tomar en cuenta que el segundo artículo transitorio de este cuerpo normativo derogó todas las disposiciones que contravinieran las normas jurídicas que lo conforman, haciendo especial énfasis en los recursos administrativos. En este orden de ideas, a pesar de que el sistema jurídico mexicano cuenta con una regulación adjetiva de los procedimientos administrativos en el ámbito federal (que se extiende incluso a una regulación del acto administrativo) desde hace ya quince años y, no obstante que, la Administración Pública Federal se encuentra ya habituada a encauzar su actividad al tenor de las disposiciones contenidas en el ordenamiento que se comenta, nada se ha hecho para armonizar el articulado de la Ley General de Educación con las normas jurídicas que integran la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En efecto, todavía es posible apreciar que la sección 2 del octavo capítulo de la Ley General de Educación, está consagrada a un recurso administrativo, que sin embargo fue derogado por virtud de los artículos 83 a 96 de la Ley Federal en cita, circunstancia que acarrea no pocas confusiones, obligando a los particulares a contar con un conocimiento francamente especializado del derecho administrativo mexicano para la defensa de sus intereses.

Esta problemática se exagera en los casos de las disposiciones normativas de la Ley General de Educación que deben ser interpretadas en concomitancia con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; pues en dichos supuestos no existe una flagrante contradicción entre ambos ordenamientos, circunstancia que obliga a una interpretación armónica que precisa de no pocos conocimientos especializados. Aunque en nuestros días, pareciera imposible contar con pocas leyes cuyo contenido no fuese muy especializado, como la Ley General de Educación y los ordenamientos reglamentarios de la misma, dada la necesidad evidente de regular una actividad estatal que se encuentra vinculada a la satisfacción de una copiosa urdimbre de necesidades cada vez más compleja, lo cierto es que un verdadero Estado de derecho,

como el nuestro, será siempre mejor, cuanto más asequibles sean las normas que sedimentan el imperio de la ley, para los habitantes el propio Estado, con independencia del nivel sociocultural de la población y con la menor necesidad de recurrir a peritos en la ciencia del derecho¹⁹⁰. En tal virtud me atrevo a proponer una revisión de todos los numerales que integran la Ley General de Educación a efecto de hacer manifiesta la derogación que ejerció el advenimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en especial los numerales relacionados con el recurso administrativo (artículos 80 a 85 de la Ley General de Educación).

Con mayor relación al tema de esta investigación, me permito proponer una enmienda al artículo 57 de la Ley General de Educación, por virtud de la cual se integre en dicho arábigo, una fracción que vincule a los particulares a impartir ininterrumpidamente el servicio educativo de los planes de estudio autorizados, de modo que la suspensión o la falta de implementación, una vez obtenido el acuerdo de reconocimiento respectivo, de dicho servicio por más de tres ciclos escolares consecutivos genere una sanción administrativa, consistente en el retiro del reconocimiento de validez oficial, en términos de lo dispuesto por los artículos 75 fracción I y 76 fracción II del mismo ordenamiento normativo. Se ha expuesto en el capítulo anterior, que la naturaleza jurídica del acuerdo de reconocimiento consiste esencialmente en coadyuvar con el Estado en la misión educativa que éste tiene con relación a la educación superior a través de la descentralización administrativa por colaboración; no tiene sentido, pues, que los particulares detenten acuerdos de reconocimiento con respecto a planes de estudio que permanece inactivos y sin embargo, la legislación educativa vigente no contiene alguna disposición específica al respecto.

Cierto es que la segunda fracción del artículo 57 de la Ley General de Educación obliga a los particulares a cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades educativas han considerado procedentes, donde cumplir bien podría interpretarse como una obligación de implementar dichos planes de manera

¹⁹⁰ Aunque es menester precisar que los peritos del derecho invariablemente habrán de ser necesarios para cualquier sociedad, pues la ciencia del derecho no se reduce a la simple lectura de los preceptos normativos, también es necesario dar cuenta de la relación que hay entre las disposiciones normativas al interior del sistema jurídico y la relación que guarda éste con otros sistemas.

continuada; sin embargo, el problema se complica cuando se toma en consideración que la interpretación de esta fracción II cuenta también con otra vertiente, al tenor de la cual, el vínculo jurídico previsto por ella sólo sería actualizado cuando el particular implemente de manera efectiva el servicio educativo. Según esta interpretación las instituciones particulares de educación superior, únicamente estarían en la hipótesis normativa cuando decidieran ejercer la actividad educativa, de modo que la obligación consignada en la disposición en comento, se limitaría a cumplir con los planes y programas de estudio cuando éstos han sido implementados, pero no podría extenderse a la obligación de prestar sostenidamente el servicio.

Propongo también la reelaboración de los artículos 58 y 78 de la Ley General de Educación, los cuales, al tenor de lo expuesto en párrafos previos, versan respectivamente sobre el procedimiento para las visitas de inspección y del procedimiento administrativo sancionador en materia educativa. En ambos casos se trata de procedimientos administrativos formalizados que no están condicionados por el objeto; en este orden de ideas y atentos a que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo contiene al respecto una regulación específica para ambos, carece de sentido la duplicidad de regulación que hoy tienen dichos procedimientos en materia educativa. En tal virtud y con el objeto de brindar mayor coherencia a nuestra legislación, en beneficio de los particulares, estimo necesario enmendar dichos ordinales ya sea incorporando en ellos las disposiciones relativas de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (de manera que el particular pueda invocar cualquiera de los ordenamientos involucrados), o bien remitiendo pura y simplemente la regulación de las visitas de inspección y del procedimiento administrativo de sanción a lo dispuesto por la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo 58 de la Ley General de Educación deberá especificar además lo siguiente: A) para el caso de que la institución educativa verificada haya cumplido con todas y cada una de las disposiciones relativas, se notificará al particular de esta circunstancia y se procederá al archivo de las actuaciones previa emisión del acuerdo que tenga el asunto por definitivamente concluido; en efecto, tal como se encuentra redactado el numeral en comento en la actualidad, la autoridad educativa no tiene la obligación de notificar a la institución que fue verificada, de que su actividad se

encuentra en armonía con las disposiciones normativas aplicables, de modo que los particulares se ven precisados de acudir constantemente ante la autoridad para informarse del estado de sus asuntos y en todo caso, de llegar a enterarse de su observancia a la legislación, lo hacen de manera completamente informal. B) el artículo 58 reformado contendrá también la posibilidad de que la autoridad educativa emita recomendaciones, las cuales según lo expuesto en el capítulo tercero de esta tesis profesional, carecen de un fundamento jurídico explícito, no obstante que la práctica administrativa ha evidenciado su necesidad. En este orden de ideas, las recomendaciones sólo serán emitidas en aras de mejorar el servicio educativo o bien una vez verificado algún incumplimiento a la normatividad aplicable, éstos sean de tal índole que la incoación de un procedimiento administrativo de sanción resulte claramente excesiva.

Para determinar este último extremo, el artículo 58 reformado vinculará a la autoridad educativa a efecto de acreditar en la propia recomendación, que la violación a las disposiciones aplicables no amerita la imposición de sanciones administrativas tomando como base el alcance de los daños y perjuicios que se hayan irrogado contra los usuarios del servicio educativo, al Estado o a terceros. Estas últimas consideraciones se encuentran enderezadas a fin de conjurar una excesiva discrecionalidad de la autoridad educativa en la instrumentación de sus recomendaciones, pues vinculando a dicha autoridad a la acreditación de la ausencia de los daños y perjuicios descritos, se obtiene una sólida garantía de que las recomendaciones cumplen con su cometido.

Estimo conveniente adicionar una fracción al artículo 76 de la Ley General de Educación, al tenor de la cual, se integre al ordenamiento reglamentario del artículo 3º Constitucional la amonestación con apercibimiento como sanción administrativa. En efecto, como fue expuesto en el capítulo anterior, el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la determinación de las sanciones habrá de consignarse en las leyes respectivas, lo cual implica que el legislador reconoce como el lugar natural de las sanciones la legislación específica de cada ley administrativa especializada, lo cual es esencialmente correcto. Así, si bien la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo da la pauta para que la administración

pública se valga de las sanciones previstas por su artículo 70, no es menos cierto que la Ley General de Educación es el ordenamiento idóneo para establecer las sanciones que habrán de recaer sobre las acciones u omisiones de los particulares que configuren infracciones a las disposiciones en materia educativa, pues con ello se evita que la Administración Pública Federal tenga que fundar su actividad en más de un ordenamiento jurídico y se evita también que el particular se vea precisado de acudir a los cuerpos normativos involucrados y a estudiar el alcance de su relación recíproca para la defensa de sus intereses.

Lo anterior deviene robustecido tomando en consideración que la substanciación de muchos procedimientos administrativos tendentes a la imposición de sanciones a los particulares con reconocimiento de validez oficial, patentizan que la imposición de una sanción de contenido pecuniario o el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, resultarían francamente drásticas; también debe ponderarse el hecho de que en materia de educación superior con reconocimiento de validez oficial, la amonestación con apercibimiento invariablemente constituye una sanción administrativa, pues menoscaba la esfera jurídica del particular, afectando la posibilidad que éste tiene de ingresar al régimen de simplificación administrativa regulado por el Acuerdo 279, con todos los beneficios de autonomía administrativa que ello implica. Además la redacción actual del artículo 76 que se comenta, según lo expuesto en párrafos pretéritos, otorga a los órganos competentes de la Administración Pública Federal, un margen de discrecionalidad muy amplio con relación a la determinación de la sanción que procede en cada caso concreto.

En efecto, como pudo apreciarse con antelación, por virtud de la fracción XII del artículo 75 de la Ley General de Educación, en concomitancia con el primer párrafo del numeral inmediato posterior del mismo ordenamiento, cualquier incumplimiento a las disposiciones relacionadas con la Ley General de Educación, puede sancionarse ya sea por virtud de una multa o bien con el retiro del reconocimiento. Pero es menester considerar que el retiro del acuerdo respectivo puede reportar no pocos menoscabos en la esfera jurídica del particular, toda vez que para la obtención del reconocimiento fue necesaria la afectación de recursos materiales propios de la esfera jurídica del particular, los cuales, sin la contraprestación económica que habitualmente las

instituciones particulares de educación superior suelen obtener a cambio del servicio educativo, pueden generar enormes pérdidas en detrimento del gobernado. En este orden de ideas, resulta necesario que la Ley General de Educación ponga coto a la discrecionalidad administrativa, estableciendo los supuestos para el retiro del reconocimiento de modo que el particular tenga presente en todo momento cuáles son las causales que habrán de generar invariablemente la pérdida del reconocimiento. Ahora bien, resulta importante mencionar que la Ley General de Educación es el ordenamiento idóneo para establecer las hipótesis de la pérdida del reconocimiento, pues:

Una cuestión importante es la determinación del rango de la norma adecuada para establecer ilícitos y sanciones. Una analogía con la penal indicaría que debería ser la ley (en sentido formal y material) la norma que las prevea. Esto significaría que la aplicación del principio de reserva de ley en el derecho administrativo sancionador. El establecimiento de los actos ilícitos en normas distintas de la ley ha sido considerado por los tribunales una violación del principio de legalidad, por considerar que aquéllos deben ser establecidos en una ley (reserva de ley)¹⁹¹.

Es cierto que el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta a las autoridades administrativas para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía; también es verdad que la doctrina habitualmente acepta que la determinación de ilícitos y sanciones pueda regularse por virtud de reglamentos administrativos cuando no existe una regulación legislativa formal en torno al tema. Sin embargo ninguno de estos dos supuestos es aplicable a nuestra materia la cual no puede reducirse a reglamentos gubernativos o de policía y cuenta con un ordenamiento dimanado del Congreso de la Unión, es decir, con la propia Ley General de Educación.

En tal virtud, considero conveniente adicionar un apartado a la fracción II del artículo 76 de la Ley General de Educación, al tenor del cual el retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios sólo sea procedente cuando el incumplimiento a una disposición prevista por la propia Ley o de las disposiciones

¹⁹¹ ROLDÁN XOPA, Jesús, Derecho Administrativo” Op. Cit., p. 395.

generadas con fundamento en ella implique una inobservancia de más de una de las fracciones que integran el artículo 55 del cuerpo normativo en cita o bien cuando el atentado de una sola fracción sea de tal gravedad que amerite el retiro del reconocimiento. Si para la obtención del reconocimiento de validez oficial, tuvieron que satisfacerse las tres fracciones que integran el arábigo 55 de la Ley, es evidente que su retiro debe guardar una relación directa con estos principios genéricos, los cuales debemos recordar, versan sobre el personal docente, las instalaciones afectas al servicio educativo y los planes y programas de estudio. La única excepción que admitirá este principio será en los casos de incumplimientos reincidentes de las disposiciones aplicables, aún cuando estas no impliquen un atentado directo en contra del artículo 55. Lo anterior reduce el margen discrecional de la Administración Pública Federal, protegiendo al mismo tiempo la posibilidad de que la propia administración opte por otras sanciones cuando la violación del artículo 55 no amerite el retiro del reconocimiento.

En cuanto a la fracción I del artículo 76 de la Ley General de Educación, propongo un aumento en la cantidad de salarios mínimos que pueden imponerse a manera de multa a los particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es necesario tener presente que en el universo institucional de la educación superior privada mexicana, existen instituciones que cuentan con recursos materiales muy limitados, para las cuales una sanción de índole económica representa serios contratiempos, circunstancia que obliga a los particulares a guardar un celo mayor en la observancia de las disposiciones aplicables a efecto de evitar una multa. Sin embargo existen también instituciones que cuentan con una envergadura económica para la cual el pago de una multa resulta un acto mucho más sencillo que la labor de encauzar todo su aparato administrativo a las regulaciones de la materia; en el mismo orden de ideas, es de advertirse también la existencia de instituciones que obtienen un beneficio mayor por conductas u omisiones que constituyen infracciones a las disposiciones normativas aplicables, que por la observancia de las mismas; verbigracia, la impartición de solo la mitad de asignaturas que integran el plan de estudio autorizado a efecto de egresar con mayor rapidez a sus alumnos, quienes ven la oportunidad de obtener el mismo resultado con la mitad del esfuerzo.

El establecimiento de reglas sancionatorias que parten de la hipótesis de que los sujetos sancionadores realizan conductas iguales que deben ser sancionadas por mínimos y máximos iguales, lleva a ignorar que los sujetos pueden estar en condiciones distintas y, por tanto, que el efecto de la sanción no es el mismo. Lo anterior provoca que el máximo de una sanción, si se atiende a la capacidad económica del infractor y al beneficio obtenido, sea irrelevante e ineficaz para lograr el propósito de la ley. El giro en el diseño normativo que garantizaría su eficacia consiste en considerar los beneficios obtenidos. La sanción... debe calcularse de tal modo que el delincuente empeore su situación al cometer la infracción.¹⁹²

La legislación actual establece un máximo de cinco mil salarios mínimos con opción al doble en los casos de reincidencia, para las instituciones particulares de educación superior infractoras; en tal virtud podría parecer excesivo el aumento que propongo, el cual asciende a cincuenta mil salarios mínimos con opción a cien mil en el caso de reincidencia, pero atendiendo a que la autoridad educativa cuenta con la facultad de imponer desde una unidad monetaria, este aparente exceso se conjura del todo; en efecto, en la determinación de las multas la autoridad educativa tendrá siempre que valorar la condición económica del infractor, de modo que la pretensión de aumentar las multas va enderezada en contra de las instituciones particulares de gran capacidad económica. Ahora bien, la línea que divide la decisión de imponer una multa o una amonestación con apercibimiento es francamente muy delgada; es por ello que no pretendo diferenciar en la Ley General de Educación, las hipótesis normativas que dan lugar a cada una de estas sanciones, como lo sugerí en el caso del retiro del reconocimiento. En todo caso la autoridad deberá tomar en consideración los extremos exigidos por el artículo 73 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:

Artículo 73.- La autoridad administrativa fundará y motivará su resolución, considerando:

- I. Los daños que se hubieren producido o puedan producirse;*
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;*
- III. La gravedad de la infracción; y*
- IV. La reincidencia del infractor.*

¹⁹² ROLDÁN XOPA, Jesús, *Derecho Administrativo* Op. Cit., pp. 424-425.

4.2. A los Acuerdos Secretariales

El Análisis Temático de la Educación Terciaria realizado en el 2006 por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) afirma que si bien los beneficios derivados participación de los particulares en la educación terciaria (superior) son innegables, la explosión impetuosa de esta participación en los últimos años parecería haber desbordado la capacidad de la política y de la regulación existentes en México; en efecto, según la OCDE las instituciones particulares de educación superior:

“En la actualidad éstas representan más de la mitad de instituciones que conforman el sistema en general. La Educación terciaria particular absorbe la tercera parte de la matrícula total del sistema y es financiada principalmente mediante cuotas que pagan los estudiantes y sus familias. A pesar de que algunas han logrado importantes niveles de desarrollo, prestigio y reconocimiento público, también existe un gran número de instituciones más pequeñas y, aparentemente, de calidad deficiente, que son motivo de preocupación”¹⁹³

Esta tendencia de crecimiento desmedido se ha mantenido de un modo constante hasta la actualidad; sin embargo, del robustecimiento de la participación que han tenido los particulares en la educación superior mexicana, no debe extraerse la consecuencia de que dicha participación beneficie invariablemente el universo educativo mexicano. Como tuvimos oportunidad de apreciar en el primer capítulo de la presente investigación, México detenta una variedad de instituciones particulares encargadas de la educación superior, notoriamente abigarrada. Kent y Álvarez cifran los polos de esta diversidad, por un lado en instituciones que merecen el título legítimo de Universidades, las cuales cuentan con una profusa matrícula de alumnos y con una gran cantidad de planes y programas de estudio ofertados, entre los cuales se encuentran variados programas de posgrado. En el otro extremo establecimientos educativos que únicamente “absorben la demanda” orientadas a las clases sociales media y baja.

¹⁹³ Análisis Temático de la Educación Terciaria, Nota de País, México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Secretaría de Educación Pública, México, 2006, p. 63.

Por supuesto entre estas categorías institucionales existen diversos tipos de establecimientos; hablo de las instituciones particulares en proceso de dignificación, las cuales han ido adquiriendo gradual conciencia de su labor en el universo educativo nacional y en tal virtud, han mejorado de manera continuada la calidad de su servicio. También existen instituciones que aún sin contar con una infraestructura imponente, han logrado egresar alumnos con un formación muy satisfactoria, las cuales si bien no pueden ser calificadas como Universidades, tampoco entran en la categoría de instituciones que solo absorben la demanda. Me refiero también a los establecimientos que constituyen redes institucionales, es decir aquellas instituciones operadas por las grandes universidades privadas del país.¹⁹⁴

Una investigación de la tipología de las instituciones de educación superior existentes en nuestro país, no cabe dentro de la presente investigación. Sin embargo, interesa llamar la atención sobre la diversidad morfológica de este tipo de establecimientos, en aras de ubicar a aquéllos que constituyen el escalafón más bajo en materia de calidad educativa. En efecto, en el universo institucional de la educación superior mexicana, conviven instituciones de rancio abolengo; establecimientos que sin ostentar una capacidad financiera de dimensiones conspicuas, son administrados y dirigidos por verdaderos profesionales de la educación, comprometidos éticamente con la formación de alumnos capaces y conscientes con el entorno social y político del país; pero también es de advertirse la existencia de instituciones particulares de educación superior, cuya intención preponderante es la de acrecentar sus recursos económicos, para quienes la calidad de la educación que imparten únicamente importa desde el punto de vista de la competencia comercial. Este problema tiene su raíz en la total ausencia de un mecanismo uniforme de acreditación de la calidad de las IPES mexicanas, las cuales solo de manera voluntaria someten a sus estudios a los procesos de certificación implementados por organismos de diversa índole:

En la actualidad existe una gran variedad de enfoques en el sistema de aseguramiento de la calidad en México entre los que se puede mencionar a los distintos procedimientos de acreditación y evaluación, los programas de

¹⁹⁴ KENT, ALVÁREZ, La Educación Superior Privada en México ALBATCH, Philip, Et. Al., "Educación Superior Privada, Problemas Educativos de México", Op. Cit., pp. 130-133.

*mejoramiento de la calidad, los exámenes estandarizados y los padrones de instituciones, programas de estudio e investigadores de alta calidad. En general, el sistema de aseguramiento de calidad se caracteriza por la variedad de participantes con que cuenta, la intervención directa limitada de la SEP, su **naturaleza voluntaria** y su estrecho vínculo con la rendición de cuentas institucional.*

México no tiene un organismo único de aseguramiento de la calidad. La responsabilidad de esta tarea está distribuida entre la SEP, los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) y sus 23 organismos de acreditación autorizados, el CONACyT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) por medio del Padrón Nacional de Posgrado (PNP) (en conjunto con la SEP) y el SNI (Sistema Nacional de Investigadores), la FIMPES (Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior), mediante sus sistema de acreditación institucional, el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL), por medio de sus exámenes estandarizados, los organismos supervisores de los estados y las instituciones de educación terciaria.

El carácter voluntario de los procesos de acreditación de la calidad de las instituciones particulares de educación superior en México, ha propiciado en gran medida esta disparidad en la índole de los establecimientos educativos en cita y evidentemente dicha acreditación no será vinculativo hasta en tanto el Estado no construya el marco normativo necesario para la observancia de los procesos correspondientes. A este respecto, dentro del marco normativo aplicable al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, los Acuerdos Secretariales, juegan un papel preponderante al constituir la reglamentación específica de los procedimientos relacionados, dimanados del ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades de reglamentación previstas por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, en ejercicio de una facultad materialmente legislativa; es este orden de ideas, es evidente que la regulación de los procesos de acreditación de la calidad de las instituciones particulares de educación superior en nuestro país, encuentra en ordenamientos de esta índole un lugar jurídico conveniente. Sin embargo es notoria la carencia de una regulación adecuada en torno a la solvencia cualitativa de los establecimientos

educativos en análisis y, es menester añadir que éste no es el único punto del que adolecen los dos cuerpos normativos señalados.

La promulgación del Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, data del 27 de mayo de 1998; también da cuenta de una década de vida, el Acuerdo 279 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; en tal virtud, es menester advertir que las unidades administrativas de la Secretaría de Educación Pública, han tenido una gran oportunidad de verificar los aciertos y desatinos de ambos ordenamientos jurídicos, los cuales han sido acusados en no pocas ocasiones de cierta laxitud. En mérito de lo anterior y dada la gravedad que conlleva la posible existencia de instituciones particulares que solo persiguen lucrar con la educación superior de la sociedad mexicana en demérito de la calidad de las enseñanza que ofrecen, es necesario llevar a afecto una revisión del andamiaje normativo que sedimenta la actividad de las autoridades educativas en torno al otorgamiento y vigilancia del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

Gradualmente, los últimos años han visto la proliferación de enconadas denuncias sociales en contra de ciertos establecimientos educativos que al parecer, producen egresados provistos de una calidad educativa altamente cuestionable: “Resulta irónico (...) que sea la población juvenil de escasos recursos a la que frente a la falta de espacios en universidades públicas de calidad, no les queda otro remedio que acudir a opciones de dudoso valor académico, pero que además representan una doble carga para sus familias” la misma publicación afirma además “Romualdo López Zárate, profesor-investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), señaló que el incremento de la cobertura universitaria es una vieja demanda, pero en los hechos “nos encontramos un gran impulso a las llamadas universidades *patito*, cuando la educación para los jóvenes debe ser considerada un derecho humano.”¹⁹⁵ Por supuesto, no han faltado opiniones que atribuyan esta circunstancia a la incompetencia de las autoridades.

¹⁹⁵ La Jornada, publicación del 10 de abril de 2010, p 32.

Pero el problema no se reduce al anquilosamiento o ineptitud de las autoridades administrativas; en realidad diversas imprecisiones normativas, oscuridades y lagunas en la ley, junto al tratamiento erróneo de diversas figuras jurídicas anudan las manos de los titulares de los órganos administrativos competentes. Un ejemplo muy vinculado con la calidad de los establecimientos educativos, consiste precisamente en la regulación de los requisitos necesarios para la obtención del acuerdo de reconocimiento de validez oficial; como he señalado en líneas anteriores, uno de los requerimientos genéricos para la obtención de dicho acuerdo es el contar con personal docente que satisfaga las condiciones impuestas en los Acuerdos específicos; empero, dicho requisito al tenor de lo dispuesto por el Acuerdo 279, para el personal académico de asignatura se reducen a la detentación del título diploma o grado correspondiente al nivel educativo en que el catedrático en cuestión habrá de prestar el servicio educativo superior.

En este orden de ideas, para ser parte del personal docente de una institución educativa basta haber cumplido con el nivel correlativo, aunque no se cuente con la más ínfima noción de las herramientas necesarias para la difusión de los conocimientos adquiridos. En suma cualquier particular puede aspirar al reconocimiento con un plantilla docente en las condiciones descritas y sin acreditar ningún procedimiento para la certificación de la calidad de sus servicios y, no obstante, la autoridad educativa se ve impedida de negar su anuencia, pues la actividad de sus órganos se encuentra regulada por disposiciones de índole constitucional y por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamientos que exigen acertadamente el estricto cumplimiento del principio de legalidad.

Así, me permito sugerir, la posibilidad de revisar la constitución de los Acuerdos Secretariales números 243 y 279 a efecto de implementar en ellos la exigencia, a cargo de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, de acreditar los procesos de acreditación de calidad, así como la regulación específica de las vicisitudes que deban seguir dichos procedimientos; al tenor de la implementación que sugiero, el otorgamiento y conservación de los acuerdos de reconocimiento sólo tendrían lugar cuanto el particular haya satisfecho plenamente la acreditación de la calidad de sus enseñanzas por los medios

establecidos para dicho fin. Además propongo una serie de reformas para ambos cuerpos normativos; enmiendas cuya exposición está reservada para los dos apartados próximos de la presente investigación.

4.2.1 Al Acuerdo número 243

Si bien el Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, constituyó un importante avance en la regulación de los procedimientos administrativos relacionados con la educación impartida por los particulares, en la actualidad este cuerpo normativo ocupa un lugar francamente equívoco en el andamiaje jurídico que sedimenta la relación entre la administración pública y los particulares en materia de impartición de servicios educativos con autorización o reconocimiento de validez oficial; al tenor de lo expuesto en el segundo capítulo de la investigación que pondero, ya desde su promulgación del propio Acuerdo 243, estableció el término de sesenta días hábiles para la emisión de los “Acuerdos específicos”, es decir, los cuerpos normativos relativos a cada uno de los tipos educativos que conforman en Sistema Educativo Nacional (incluyendo por supuesto, los estudios destinados a la formación para el trabajo); instrumentos jurídicos que contienen de manera específica y diferenciada, la regulación de la totalidad de los trámites y requisitos para la obtención de la autorización o del reconocimiento de validez oficial de estudios, así como los lineamientos para operar dentro del Sistema arriba señalado. En efecto, por virtud de lo establecido en la quinta fracción del artículo 3 del Acuerdo número 243, la emisión de estos textos jurídicos tiene como fundamento el propio Acuerdo Secretarial promulgado el 27 de mayo de 1998.

En este orden de ideas y según lo expuesto en el segundo capítulo de la presente investigación, fueron emitidos los siguientes Acuerdos Secretariales en las fechas que se detallan a continuación: Acuerdo 255, educación primaria, 26 de marzo de 1999; Acuerdo 255 educación secundaria 13 de abril de 1999; Acuerdo 276, educación secundaria técnica, 27 de junio de 2000; Acuerdo 278, educación preescolar 30 de junio de 2000; Acuerdo 279, educación superior 10 de julio de 2000; Acuerdo 330, educación media superior, 1 de octubre de 2003. En suma, desde la promulgación del

Acuerdo 243 hasta la fecha, el universo normativo en torno a la autorización y al reconocimiento de validez oficial de estudios se ha visto densamente poblado. Incluso el Acuerdo número 330 consagrado a la regulación del reconocimiento de validez oficial para los estudios del tipo educativo medio superior, ha sido derogado por un diverso cuerpo normativo de la misma índole jurídica (Acuerdo Secretarial número 450) con el objeto de encauzar la relación entre la Administración Pública Federal y los particulares interesados en prestar servicios de educación del tipo señalado, al tenor de las nuevas políticas gubernamentales, como es el caso del eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo, “Igualdad de Oportunidades”:

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en su eje 3. “Igualdad de Oportunidades”, establece en el Objetivo 13 la necesidad de fortalecer el acceso y la permanencia en el sistema de enseñanza media superior, brindando una educación de calidad orientada al desarrollo de competencias;¹⁹⁶

En tal virtud, resulta evidente que la Administración Pública Federal ha tenido ya una gran oportunidad de comprobar los aciertos y errores de la normatividad que diariamente se ve precisada de aplicar a los casos concretos que son sometidos a su competencia en la relación que guarda la propia administración con los particulares con independencia del tipo educativo en cuestión. Parte de esta problemática consiste en la relación que guarda el Acuerdo número 243 con cada uno de los Acuerdos específicos consagrados a los tipos educativos diferenciados; naturalmente la constitución de cada uno de estos últimos ordenamientos jurídicos, establecerá el grado de relación que existe entre ellos y el Acuerdo 243, de manera que, por ejemplo, el Acuerdo 450 relacionado con la educación media superior, es muy preciso al determinar los extremos que deben colmar los particulares que pretendan ampliar los turnos de trabajo, toda vez que éstos deben acreditar que con esta implementación no se interfiere con otros servicios educativos, que la capacidad de las instalaciones los permite; los particulares además deben señalar el ciclo escolar a partir del cual se implementará el turno ampliado y en caso de contar con personal docente distinto al previamente autorizado, deberá exhibir la documentación que acredite que dicho

¹⁹⁶ Primer Considerando del Acuerdo Secretaría Número 450, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2008.

personal cumple con todos y cada uno de los requerimientos normativos aplicables(artículo 105).

Por el contrario el artículo 23 del Acuerdo 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, se limita a señalar que los avisos a que se refiere el artículo 7 del Acuerdo 243, entre los cuales encontramos el turno de trabajo, entrarán en vigor a partir del ciclo escolar siguiente a la fecha en que se notifiquen a la autoridad educativa, “reservándose ésta el ejercicio de la facultad de inspección a que alude el mismo precepto, una vez que inicie el ciclo escolar. Estos avisos se harán por escrito en formato libre, manifestando el particular, bajo protesta de decir verdad, que para realizar los cambios cuenta con los elementos necesarios.” Es claro que la regulación prevista por el Acuerdo 279 se apoya en mayor medida en el diverso número 243, mientras que el artículo 105 del instrumento jurídico de la misma índole que lleva por número el 450, prácticamente no precisa de acudir al texto de las Bases, pues aunque respeta los lineamientos establecidos en éstas, abunda en mayor medida al respecto.

En mérito de lo anterior, debe asistir especial cuidado a quien proponga cualquier reforma a los artículos que integran el Acuerdo 243, toda vez que una variación en este ordenamiento, por mínima que sea, impactará lógicamente a todos los Acuerdos específicos que regulen las relaciones entre la Administración Pública Federal y los particulares con autorización y/o reconocimiento de validez oficial de estudios. Sin embargo, también debe tomarse en consideración que las Bases incorporadas en el instrumento jurídico en cita, una vez que han sido expedidos los ordenamientos correspondientes a cada tipo educativo (básico, medio superior, superior) y una vez que, las autoridades educativa encargadas de ejecutar cada uno de dichos ordenamientos cuentan con la debida experiencia según el tipo educativo de que se trate, en torno a las herramientas jurídicas que se requieren para un adecuado servicio, constituyen disposiciones que duplican y dificultan el entendimiento entre la administración pública y los particulares. En efecto, muchas de las disposiciones que integran el Acuerdo 243, llevan a un extremo francamente absurdo su carácter general; tal es el caso de los arábigos 15, 16 y 18 del cuerpo normativo en análisis, al tenor de los cuales:

Artículo 15.- Los requisitos para formar parte del personal docente y, en su caso, directivo, de una institución educativa se establecerán en el acuerdo específico de que se trate. Los documentos con los cuales se acredite el cumplimiento de dichos requisitos, se verificarán por la autoridad educativa en la visita de inspección a que se refiere el artículo 9o. de estas Bases.

Artículo 16.- Las instalaciones en que los particulares impartan educación, sólo deberán cumplir con los requisitos establecidos en el acuerdo específico de que se trate, sin perjuicio de lo requerido por otras autoridades no educativas.

Artículo 18.- El acuerdo específico de que se trate, establecerá los documentos que deberán presentar los particulares en la visita de inspección que dispone el artículo 9o. de estas Bases, con el fin de comprobar que las instalaciones cumplen con los requisitos establecidos por la Ley.

Salvo por la referencia a la visita regulada por el artículo 9 de las Bases, el propio Acuerdo 243, en los numerales antedichos, remite su regulación a lo dispuesto por los diversos Acuerdos específicos. En cambio existen otras disposiciones de este ordenamiento que no satisfacen debidamente el alcance general que pretenden; me refiero a la cuarta fracción del artículo 22 en concomitancia con las fracciones II y III del diverso arábigo 7º, todas las cuales hacen referencia al turno de trabajo y al alumnado, pero sin definir las especies que se aglutinan dentro de estos géneros; por ejemplo cuáles son los turnos genéricamente autorizados y el horario que comprende cada uno de ellos. ¿Debemos entender por turno matutino aquél que inicie y concluya dentro del horario anterior al meridiano, o aquél que inicie, igualmente en horas anteriores al meridiano, aunque concluya posteriormente a la verificación de éste? ¿Cabe la existencia de un turno nocturno en educación primaria y en su caso cuál es la hora límite para que éste finalice? ¿Cómo definir el turno mixto y cuáles son sus alcances en relación con el resto de los turnos de trabajo?

Existen además otras disposiciones del Acuerdo 243, cuyo tratamiento correspondería mejor a cada uno de los Acuerdos específicos; me refiero al ordinal 21, según el cual: “Los planes y programas de estudio establecidos por la autoridad educativa, facilitan la integración de los particulares al proceso educativo, pero en los

casos que la Ley lo permita, no restringirán su participación como coadyuvantes en la innovación y desarrollo de nuevos planes, programas y métodos educativos.”

Hablando con propiedad, la disposición anterior se encuentra muy poco a tono con un ordenamiento de carácter general, aplicable igualmente a las figuras jurídicas de la autorización y reconocimiento de validez oficial, pues como se ha expuesto en diversos lugares de esta investigación, la autorización excluye, por definición, la implementación de planes y programas de estudio diversos a los establecidos previamente por el Estado, sean innovativos o no. Sin perjuicio de lo expuesto hasta el momento, cabe señalar la existencia de disposiciones inmersas en el Acuerdo 243, que no sólo cumplen correctamente su cometido, sino que robustecen en gran medida los derechos de los particulares y regulan de manera ejemplar la actuación de las unidades administrativas involucradas en el funcionamiento de las instituciones particulares de educación con autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios; hablo preponderantemente del artículo 4 al tenor del cual:

Artículo 4o.- La autoridad educativa no podrá exigir más requisitos que los previstos en estas Bases y en el acuerdo específico correspondiente que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

El particular que obtiene el acuerdo de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios queda sujeto al marco jurídico previsto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley, estas Bases, el acuerdo específico de que se trate y, en lo aplicable, otras leyes, decretos y acuerdos secretariales en la materia. El particular no estará obligado a observar ningún otro ordenamiento o disposición fuera de los ya mencionados.

También es de señalarse la existencia de regulaciones de carácter general que constituyen valiosas herramientas para la comprensión de conceptos fundamentales; tal es el caso de las fracciones I, II y III del primer artículo del Acuerdo 243, donde se define respectivamente la modalidad educativa, escolarizada, no escolarizada y mixta. En la misma tesitura, el artículo 3º de las Bases contiene conceptos valiosos, por ejemplo, la diferenciación clara que existe entre las figuras de la autorización y el reconocimiento de validez oficial de estudios. En suma, el Acuerdo 243, contiene lineamientos de la más variada índole, muchos de los cuales cumplen con el objetivo

de constituir disposiciones generales, otros tantos llevan a un extremo insostenible dicho carácter general y algunos más, corresponderían en opinión del autor, a los instrumentos normativos específicos de cada tipo educativo. Pero no veo razón alguna para que todas estas disposiciones no entren a formar parte de cada uno de los Acuerdos específicos, pues aún en el caso de los lineamientos generales, éstos bien podrían incorporarse con mayor coherencia a las regulaciones específicas.

En efecto, tal como se encuentra distribuido el universo reglamentario de la autorización y del reconocimiento de validez oficial de estudios, los particulares con reconocimiento deben acudir a las disposiciones contenidas en el Acuerdo 243 e interpretarlas en armonía con el Acuerdo específico del tipo educativo que pretendan impartir; en tal virtud las instituciones particulares de educación superior, por ejemplo se ven precisadas de invocar normas que aparecen duplicadas en los Acuerdos 243 y el 279; compárese, por ejemplo, la disposición contenida en la fracción VIII del artículo 3º del Acuerdo 243 según la cual se entiende por “Particular, a la persona física o moral de derecho privado, que solicite o cuente con acuerdo de autorización o de reconocimiento de validez oficial de estudios”, con la fracción V del artículo 2º del diverso número 279, la cual define al particular como “la persona física o moral de derecho privado, que solicite o cuente con acuerdo de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.”

La reforma que propongo, consiste por un lado en la derogación efectiva del Acuerdo 243 y en segundo lugar, en la incorporación tanto de las normas de carácter general, como de aquéllas que sólo se refieren a un tipo educativo específico, a los Acuerdos Secretariales consagrados a cada uno de éstos tipos. Esta reforma permite que las regulaciones específicas aprovechen las herramientas normativas de las Bases, evitando la duplicidad de regulaciones y prescindiendo de los preceptos normativos del Acuerdo 243, que no hacen sino remitir la regulación correspondiente a las reglamentaciones específicas.

El Acuerdo 243 por el que se establecen las Bases de autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1998, fue siempre un instrumento jurídico relativo; en

ningún momento de la historia de este cuerpo normativo, los particulares pudieron acudir ante la autoridad educativa tomándolo como fundamento reglamentario único, sino que fue necesaria la emisión de los Acuerdos específicos, para que las normas del Acuerdo 243 se vieran actualizadas y tuvieran un vigor efectivo; no es otra la realidad actual de las Bases, las cuales, invariablemente deben ser combinadas con las regulaciones especializadas, para que sus lineamientos adquieran actualización. Ahora bien, es evidente que la reforma que propongo, tendrá efectos diferentes en los Acuerdos específicos, según la constitución normativa que éstos detentan en la actualidad; sin embargo el objeto de la presente investigación constriñe al análisis que tendría la derogación del Acuerdo 243 y la homologación de sus disposiciones en el cuerpo normativo consagrado a la educación del tipo superior.

Para lograr este efecto, sugiero la emisión de un nuevo Acuerdo Secretarial, que contenga los lineamientos de acreditación arriba referidos y derogue de manera efectiva las disposiciones del Acuerdo 243, por lo menos en materia de educación superior, integrando de manera armónica las disposiciones relativas a este tipo educativo que se encuentran diseminadas entre las Bases y el Acuerdo 279. Mediante la implementación de estas modificaciones en torno a la regulación de los procedimientos administrativos del reconocimiento, la certeza de los particulares en cuanto a la actividad de la Administración Pública Federal, se verá ampliamente robustecida al solo precisar de la consulta de un solo Acuerdo Secretarial, conjurando la necesidad de acudir a diversos textos reglamentarios. Por otro lado, la emisión de un nuevo Acuerdo Secretarial, brinda la oportunidad de revisar y ajustar las disposiciones que integran al actual Acuerdo 279, a las necesidades educativas actuales; esta circunstancia permite además, integrar diversas disposiciones y derogar algunas otras, al tenor de las vicisitudes que una década de vigor del Acuerdo 279, ha dejado en la experiencia de las unidades administrativas encargadas de la aplicación de este ordenamiento normativo. En mérito de lo anterior, corresponde ahora señalar aquellas disposiciones del Acuerdo 279 que entrarían a formar parte, íntegramente del nuevo texto reglamentario, así como aquellas otras que necesitarían de una reforma, sin olvidar aquellas que serían totalmente desterradas del nuevo Acuerdo, cuya emisión sugiero.

4.2.2 Al Acuerdo número 279

La disposición contenida en el primer párrafo del artículo 6° del Acuerdo Secretarial número 279 al tenor de la cual “Las solicitudes, los formatos, los anexos y demás documentación requerida, se deberán presentar en las ventanillas de las unidades administrativas y órganos desconcentrados competentes” contraviene lo establecido en el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual determina:

Artículo 42.

Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

En efecto, el Acuerdo 279 obliga a los particulares a presentar sus solicitudes ante los órganos administrativos competentes, sin hacer referencia a la posibilidad que consagra la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, evidentemente, en beneficio de los particulares; no es óbice de lo anterior, el hecho de que ante una controversia, debe primar el ordenamiento de carácter general, por detentar una mayor jerarquía normativa que el cuerpo normativo reglamentario, pues, en la propuesta que se estudia no estaría de más, incorporar el beneficio consignado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en aras de enriquecer el ejercicio de los derechos de los particulares. En tal virtud, propongo que el primer párrafo del artículo 6° del Acuerdo 279, incorpore los mismos lineamientos que el diverso 42 de la Ley Federal en cita. Aún con respecto al artículo 6° del Acuerdo Secretarial que se comenta, es menester que la fracción II señale de manera específica, cuál es el alcance vinculativo que guardan las opiniones dimanadas de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos en relación con los planes y programas vinculados con el área de la salud.

En efecto, la redacción actual de la fracción II del arábigo 6 del Acuerdo 279 determina que la autoridad educativa cuenta con el plazo que se consigna a continuación, para emitir el acto administrativo por virtud del cual se otorga o niega el reconocimiento de validez oficial: “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. A mayor abundamiento el tercer artículo del Acuerdo a que alude la cita anterior, establece a la Comisión como “el órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como de otras dependencias e instituciones del sector público para el desarrollo...”Sin embargo, en ningún momento define el alcance normativo que habrán de tener sus dictámenes en la tramitación del procedimiento administrativo para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

Según mi punto de vista, las opiniones dimanadas de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud, únicamente pueden acarrear cualquiera de los siguientes efectos en el desarrollo del procedimiento administrativo señalado en el párrafo inmediato anterior: A) un alcance vinculativo, es decir que el dictamen de la Comisión sobre la procedencia o no de otorgar un acuerdo de reconocimiento para planes de estudio del área de la salud, sea tomada como base para la expedición del propio acuerdo; empero, en este caso se estaría exigiendo al particular que cumpla con mayores requisitos que los establecidos en la normatividad aplicable, pues los particulares tendrían que satisfacer las condiciones requeridas por la Comisión, cuando ésta ni siquiera forma parte de la Secretaría de Educación Pública.

B) La ausencia de obligación de los órganos administrativos competentes para otorgar el reconocimiento de validez del tipo que se estudia, en cuyo caso la labor preponderante consultiva de la Comisión carecería de sentido, pues los órganos de la Secretaría de Educación Pública, serían quienes determinen la valía de la consulta y en todo caso dichos órganos no podrían fundamentar su actuar en la opinión dimanada de la Comisión, pues de lo contrario volveríamos al supuesto anterior; el particular se vería

precisado de cumplir con mayores requisitos que los exigidos por la normatividad aplicable. En tal virtud, sugiero que el nuevo Acuerdo Secretarial consagrado a la educación superior, determine claramente el alcance de las opiniones de la Comisión o bien que prescinda definitivamente de su consulta en la emisión de los acuerdos de reconocimiento vinculados con el área de la salud.

Al tenor de la reforma que propongo, el artículo 10 del Acuerdo 279 sería objeto de múltiples enmiendas. Tomando como base la distinción entre personal académico de asignatura y de tiempo completo que establece dicho precepto normativo, el nuevo Acuerdo Secretarial exigirá para la primera de las categorías involucradas, que el docente cuente con el título, diploma o grado correspondiente al nivel educativo en habrá de desempeñar sus labores de enseñanza, tal como lo prevé el actual Acuerdo 279, pero además el personal académico de asignatura, deberá contar con las constancias que acrediten su experiencia o preparación para la docencia a través de cursos, talleres o diplomados; los docentes de esta categoría presentarán además la respectiva la cédula profesional correspondiente al nivel educativo en el cual desarrollarán el servicio de educación superior.

Con esta adición pretendo mejorar los servicios relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior desde dos perspectivas: A) en primer término la exigencia de las cédulas profesionales, permite dar mayor coherencia al sistema jurídico mexicano, en el cual existen ordenamientos como la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional Relativa al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, sólo por mencionar un ordenamiento, en cuyo artículo 68 podemos leer: “ La persona que ejerza alguna profesión que requiera título para su ejercicio, sin la correspondiente cédula o autorización, no tendrá derecho a cobrar honorarios.”

B) En segundo lugar, la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, ha implementado una página electrónica, donde es dable consultar el titular de cada una de las cédulas profesionales expedidas por dicha Secretaría; mediante la reforma que sugiero, la autoridad educativa tendría la facilidad de verificar la veracidad de los datos que le sean proporcionados por las instituciones particulares de educación superior, con sólo acceder a la página electrónica, aprovechando el

trabajo realizado por la Dirección General de Profesiones y agilizando los servicios para el otorgamiento del reconocimiento y de los servicios educativos verificados con base en él, pues no habría menester de solicitar la colaboración de las instituciones de educación que hayan emitido los títulos profesionales correspondientes a la planta docente que presten servicios docentes en instituciones particulares. Aún en relación con el personal docente de asignatura, es menester regular de mejor modo, las condiciones de equivalencia de perfiles a que se refiere el subinciso b) de la fracción I del artículo 10 relativo al Acuerdo 279; la redacción actual de esta disposición da lugar a no pocas confusiones:

1.- Para el caso de personal académico de asignatura se requerirá:

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, para lo cual se deberá acreditar que:

1. Tratándose de estudios de profesional asociado o técnico superior universitario y licenciatura, cuenta por lo menos con cinco años de experiencia docente o laboral en el área respectiva.

2. Para impartir estudios de especialidad, haya obtenido título de licenciatura y experiencia mínima de tres años de ejercicio profesional o dedicados a la docencia.

3. Para impartir estudios de maestría, haya obtenido título de licenciatura y experiencia docente o de ejercicio profesional mínima de cinco años o, en su caso, poseer diploma de especialidad y por lo menos tres años de experiencia docente o profesional.

4. Para impartir estudios de doctorado, haya obtenido el título de licenciatura y diez años de experiencia docente o profesional, o poseer diploma de especialidad y al menos siete años de experiencia docente o profesional o, en su caso, contar con grado de maestría y mínimo cinco años de experiencia docente o profesional, y

Muchas instituciones educativas consideran que son ellas quienes deben juzgar el cumplimiento o incumplimiento de la regulación del trámite de equivalencia de perfiles; de este modo dichas instituciones, aceptan catedráticos cuya experiencia laboral o docente se ha verificado en lugares francamente cuestionables. En la práctica administrativa cotidiana, es la autoridad educativa quien estima como suficiente o no la

calidad de la experiencia se laboral o docente de los interesados en impartir cátedras al abrigo de la equivalencia de perfiles; esta circunstancia se verifica a través del trámite correspondiente, por virtud del cual, las constancias que tienden a acreditar la solvencia de las experiencias en mención, son remitidas a la autoridad educativa competente y ésta de juzgarlo conveniente expide una constancia, denominada precisamente equivalencia de perfiles. La propia constancia debe ser obtenida por el interesado con antelación a la prestación de su servicio educativo, pues hasta que obre en sus manos el documento en referencia, dicho interesado, así como la institución educativa que pretende contratarlo no cuentan con la certeza de que sus habilidades adquiridas por la experiencia, tienen la solvencia requerida. Ahora bien, en mi opinión el trámite de equivalencia de perfiles sólo tiene sentido si se pretende aprovechar las habilidades de una persona en un área determinada, **mientras esta persona regulariza su situación académica**, de manera que la jerarquía de sus conocimientos sea acorde con el nivel educativo que debe ostentar.

En mérito de estas consideraciones, propongo que el nuevo Acuerdo Secretarial consagrado a la educación superior impartida por los particulares haga hincapié en que el trámite de equivalencia de perfiles debe llevarse ante la autoridad educativa competente previamente a la prestación efectiva del servicio educativo, por parte de los interesados y que se establezca un término perentorio para el vigor de la constancia respectiva, el cual no deberá exceder en ninguna circunstancia, el tiempo que el interesado tarde en realizar los estudios correspondientes al nivel que desea impartir.

Corresponde ahora tratar lo relativo al personal docente de tiempo completo; a este respecto, el Acuerdo 279, según la redacción actual del subinciso a) del artículo 10, los docentes de esta categoría se ven precisados de: “Acreditar experiencia o preparación para la docencia y la investigación o la aplicación innovativa del conocimiento en el campo en el que desempeñará sus funciones, o en la asignatura que impartirá.” No está en mi ánimo el tornar ríspida la tesitura de la presente investigación, pero francamente estimo que ésta disposición resulta ejemplar para definir la mala redacción reglamentaria; en efecto, el subinciso en mención da lugar a tres hipótesis diferentes, cualquiera de las cuales puede válidamente acreditar a un docente en la categoría de tiempo completo: 1) *acreditar experiencia para la docencia y*

la investigación; nótese que se habla pura y simplemente de experiencia, la cual bien pudo haberse verificado por el desarrollo de actividades laborales o de manera autodidacta, pero nuevamente surge la duda que señalé en pretéritas líneas ¿Quién es el encargado de juzgar la calidad de esta experiencia?, resulta claro que la autoridad educativa, a través del trámite de equivalencia de perfiles, pero dicho trámite es privativo del personal docente de asignatura. En efecto, la intención de exigir a las instituciones particulares de educación superior cierto porcentaje de asignaturas a cargo del personal docente de tiempo completo, es la de garantizar que los educandos cuenten con el apoyo de diestros que se encuentren habituados a los procesos de enseñanza-aprendizaje y a la manipulación de textos especializados; en tal virtud no puede dejarse a la pura experiencia, sin el apoyo de la formación académica correlativa, la acreditación de un rubro tan importante como lo es el personal académico de tiempo completo.

2) *Acreditar preparación para la docencia y la investigación*; quizá en los niveles de profesional asociado, técnico superior universitario o licenciatura esta disposición tenga algún sentido; pero en el caso de los niveles de maestría y doctorado, la cuestión se complica en grado superlativo: existen maestrías que se encuentran orientadas a la formación de profesionales de la educación, como en el caso de aquellas que son desarrolladas por Universidad Nacional Autónoma de México; en tal virtud bastaría con la exhibición del grado correspondiente, para impartir el servicio educativo como docente de tiempo completo en cualquier institución particular a nivel maestría; más aún, un solo semestre cursado en dichas maestrías acreditaría cierto grado de preparación, en demérito de la intención del artículo 10 del Acuerdo 279, que no define de manera clara, precisamente el grado de preparación necesaria. En otras palabras, en el mejor de los casos, bastaría cumplir con los requisitos exigidos para el personal académico de asignatura, que precisa de la exhibición pura y simple del grado académico correspondiente al nivel maestría para ser considerado como docente de tiempo completo, circunstancia que haría nugatoria la diferenciación de categorías que pretende el Acuerdo en cita.

3) *Acreditar la aplicación innovativa del conocimiento en el campo en que desempeñará sus funciones o en la asignatura que impartirá*; en la parte relativa, el

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define el término innovar de la siguiente forma “mudar o alterar las cosas introduciendo novedades; 2. Volver una cosa a su estado anterior.” Evidentemente el artículo 10 del Acuerdo 279 se refiere a la primera de estas acepciones; lo que no queda del todo claro, es el alcance que debe tener la “novedad” que deben operar los docentes de tiempo completo en el campo o en la asignatura a que alude el ordenamiento; en efecto, para valorar la producción de nuevo conocimiento, es necesaria una sólida preparación en torno al conocimiento ya existente, lo cual implicaría cierta omnisciencia a cargo de los órganos administrativos competentes a efecto de valorar debidamente la calidad de “nuevo” de las investigaciones realizadas por el personal docente que pretenda ostentar la categoría que se comenta.

En tal virtud, dadas las dificultades que se generan en la práctica administrativa cotidiana, la Dirección General de Educación Superior Universitaria ha optado por solicitar que la aplicación innovativa del conocimiento se vea plasmada en revistas arbitradas o a través de publicaciones en casas editoriales que excedan el ámbito interno de la institución, aprovechando así el grado de especialización que detentan los involucrados en publicaciones de ésta índole; otra posibilidad habitualmente admitida por dicha unidad administrativa, consiste en que el interesado, cuente con un registro en el Sistema Nacional de Investigadores. Sin embargo, estas circunstancias solo representan criterios internos de la DGEU, sin el abrigo de la fuerza normativa.

En mérito de lo anterior, propongo modificar la redacción de la segunda fracción del actual artículo 10 del Acuerdo 279, con el objeto de regular únicamente tres alternativas para ostentar válidamente la categoría de personal académico de tiempo completo en instituciones particulares de educación superior. Al tenor de la enmienda sugerida, el personal académico de ésta índole, deberá exhibir inexorablemente el título, grado o diploma correspondiente al nivel educativo en que habrá de realizar sus labores docentes, así como la cédula profesional correlativa. Los docentes de tiempo completo deberán además: A) acreditar, ante la autoridad educativa competente, previamente a la impartición efectiva del servicio educativo, experiencia y preparación para la docencia y la investigación; en tal virtud, la autoridad educativa emitirá la constancia correspondiente, al tenor de la cual, se reconocerá al profesionista en

cuestión como docente de tiempo completo, con vigor para todas las instituciones particulares de educación superior, incorporadas al Sistema Educativo Nacional. B) pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores o bien contar con publicaciones de su autoría en revistas arbitradas; C) Registro de la patente relativa al producto de la aplicación novedosa del conocimiento. Por virtud de la reforma que sugiero, quedaría derogada la disposición contenida en el subinciso b) de la fracción II del artículo 10 que se comenta; en efecto la redacción actual de este precepto determina:

II.- Para el caso de personal académico de tiempo completo se requerirá:

b) Poseer preferentemente un nivel académico superior a aquél en el que desempeñará sus funciones y en áreas de conocimiento afines, en los casos de los estudios de profesional asociado o técnico superior universitario, licenciatura, especialidad y maestría. Respecto de los estudios de doctorado deberá acreditar el grado académico de doctor.

Quizá resultaría más propio consignar que ésta disposición no determina absolutamente nada, pues el vocablo “preferentemente” abate toda la fuerza normativa que dicho subinciso pudiera tener; en este orden de ideas, las enmiendas reglamentarias que persigo, socavarían este sinsentido, estableciendo que, para ser docente de tiempo completo se requiere contar con el título, grado o diploma correspondiente al nivel educativo en que habrá de realizar sus labores docentes, así como la cédula profesional correlativa; pero la seguridad de encontrarse ante profesores capacitados para la categoría docente en mención, estaría garantizada por el resto de los requisitos que he manifestado anteriormente.

En el nuevo Acuerdo Secretarial consagrado a la educación superior, considero necesaria la inserción de un capítulo dedicado a la regulación de las instalaciones destinadas a brindar el servicio educativo; en efecto, como señalé en el capítulo anterior de la investigación que se desarrolla, el actual Acuerdo 279, contiene capítulos que regulan dos de los tres aspectos más importantes en la relación que existe entre los particulares que prestan educación superior con reconocimiento y la Administración Pública Federal; hablo del apartado destinado al personal docente y el similar que versa sobre los planes y programas de estudio. Pero el Acuerdo 279 adolece de un capítulo que regule de manera específica lo relativo a las instalaciones afectas a la

impartición de las cátedras; de hecho, según lo expuesto también en líneas anteriores, la información que proporcionan los particulares, solo es obligatoria por virtud de los datos que exigen los anexos del Acuerdo 279. A este respecto, estimo conveniente aprovechar algunas de las experiencias normativas del Acuerdo 450, por el que se establecen los lineamientos que regulan los servicios que los particulares brindan en las distintas opciones educativas del tipo medio superior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2008; me refiero en especial a las siguientes disposiciones:

Artículo 18.- En caso de pretender impartir el servicio (en la modalidad no escolarizada)¹⁹⁷ el particular deberá especificar en la solicitud de reconocimiento lo siguiente:

I. El equipo, los materiales y las tecnologías de la información y la comunicación al servicio de cada uno de los docentes cuya finalidad sea inherente a sus funciones, así como su ubicación;

II. La población estudiantil máxima que podrá ser atendida en función de la capacidad tecnológica con que cuente;

III. La población estudiantil máxima que será atendida por cada asignatura y docente;

IV. Las instalaciones para: la atención de alumnos con fines de orientación y asistencia; consulta bibliográfica cuando no se tenga el servicio para acceder a bases remotas, y para aplicación de evaluaciones (...)

V. Las demás instalaciones y equipamiento necesarios en función del servicio educativo que el particular pretende brindar en la modalidad no escolarizada.

Artículo 21.- En caso de que en el plantel objeto de la solicitud de reconocimiento se realicen actividades que estén directa o indirectamente relacionadas con otros servicios educativos, el particular deberá proporcionar la información adicional que la autoridad educativa le requiera, así como presentar y considerar (...), la población estudiantil máxima que podrá ser atendida en el plantel en condiciones higiénicas, seguras y pedagógicas.

Artículo 22.- En la solicitud de reconocimiento el particular deberá adjuntar la documentación siguiente:

¹⁹⁷ El Acuerdo 450, hace alusión en su artículo 18 a la educación virtual, pero esta especie no se encuentra regulada en materia de educación superior; lo anterior sin embargo no es óbice para que se exijan los mismos requisitos para la modalidad no escolarizada, la cual figura en el actual Acuerdo 279, aunque este cuerpo normativo no contiene mayores disposiciones al respecto.

- I. El documento con el cual se acredita la legal ocupación del inmueble, y*
- II. Constancias sobre seguridad estructural, uso de suelo, protección civil y demás que conforme a la ubicación del inmueble sean exigibles por otras autoridades y con las que el particular acredite que el inmueble que ocupa el plantel cumple con las disposiciones legales y administrativas que correspondan.*

Artículo 23.- El particular podrá acreditar la legal ocupación del plantel mediante:

I. Escritura pública a nombre del particular debidamente registrada ante la oficina del Registro

Público de la Propiedad que corresponda en función del lugar de ubicación del plantel;

II. Contrato de arrendamiento con ratificación de contenido y de firmas ante notario público;

III. Contrato de comodato con ratificación de contenido y de firmas ante notario público, o

IV. Cualquier otro instrumento jurídico que cumpla con las formalidades señaladas por las disposiciones legales o administrativas y que acredite la posesión legal de las instalaciones que ocupa el plantel, debiendo precisarse los datos relativos al inmueble, fecha de expedición, objeto, periodo de vigencia y, en su caso, autoridad que lo expidió.

Los documentos a que se refieren las fracciones II, III y IV anteriores deberán precisar, invariablemente, que el uso del inmueble será destinado a la prestación del servicio educativo.

Artículo 24.- El particular será responsable de cumplir con los trámites previos y posteriores al reconocimiento, que exijan las autoridades no educativas en relación al inmueble donde se encuentra el plantel.

Artículo 25.- La constancia de seguridad estructural deberá precisar que el inmueble que ocupa el plantel cumple con las normas de construcción aplicables al lugar donde se encuentra ubicado.

Asimismo, deberá especificar la autoridad que la expidió o el nombre del perito que compruebe su calidad de director responsable de obra o corresponsable de seguridad estructural. En este último caso, deberá adjuntar copia de su cédula, así como mencionar su registro, vigencia y la autoridad que lo registró.

Artículo 26.- Las constancias de protección civil, de uso del suelo y demás exigibles deberán contener, por lo menos, los datos siguientes: autoridad que la expide; fecha de expedición y en su caso, periodo de vigencia y la mención de que el

inmueble se autoriza para ser destinado a la prestación del servicio educativo, precisando, preferentemente, que es para impartir educación (...) superior.

Artículo 27.- El particular deberá contar dentro de las instalaciones del plantel, con un plan de emergencia escolar para el caso de sismos, incendios e inundaciones y demás riesgos naturales, conforme a lo dispuesto por las autoridades de protección civil competentes.

Artículo 28.- Cualquier daño o modificación que sufra el inmueble que ocupa el plantel en su estructura, con posterioridad a la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento o bien, una vez que la institución se encuentre en operación, el particular será responsable de que las reparaciones o modificaciones que en su caso se efectúen, cumplan con las normas de construcción y seguridad aplicables.

En los supuestos a que se refiere el párrafo anterior el particular deberá proporcionar a la autoridad educativa federal, si es el caso, los datos de las nuevas constancias de seguridad estructural y de protección civil, dentro de los 5 días hábiles posteriores a la fecha de su emisión.

Sugiero la posibilidad de derogar el título IV del actual Acuerdo 279, con la intención de que la simplificación administrativa en materia de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior no sea importada al nuevo Acuerdo Secretarial cuya emisión pretendo. En apartados anteriores de esta investigación, se establecieron los siguientes puntos: 1) la historia de la educación superior impartida por los particulares en nuestro país ha consignado la existencia de cuatro alternativas jurídicas para el acceso al reconocimiento de validez oficial de estudios dimanado de la Administración Pública Federal centralizada; me refiero al régimen de Escuelas Libres, los Acuerdos Secretariales que otorgan el propio reconocimiento, el régimen de simplificación administrativa y el acuerdo de reconocimiento de validez oficial.

2) El orden de autonomía interna de gestión va de mayor a menor, según la relación entre la Administración Pública Federal y institución particular de educación superior se fundamente en alguno de los instrumentos jurídicos mencionados en el punto anterior. 3) los autores del Acuerdo 243, tuvieron en consideración, en la fragua de este ordenamiento que el Presidente de la República expidió el Acuerdo para la Desregulación Empresarial cuyo propósito esencial radica en el establecimiento de las bases para implementar la desregulación sistemática de las normas vigentes que sustentan los trámites que realizan los particulares ante la Administración Pública

Federal; en tal virtud, el artículo 25 del Acuerdo 243 dispone que sea en los Acuerdos específicos donde se regulen los supuestos para entrar al régimen de simplificación administrativa. 4) que las instituciones particulares de educación superior, forman parte de la descentralización administrativa por colaboración en grado de ejecución.

Los elementos anteriores debidamente adminiculados, llevan por fuerza a colegir, en primer término, que la simplificación administrativa regulada por el título IV del Acuerdo 279 es una figura jurídica inconstitucional. En efecto, resulta de todo punto evidente que la intención del ejecutivo federal al emitir el Acuerdo para la Desregulación Empresarial, fue en todo momento, la de capitalizar una simplificación de la normatividad, muchas veces intrincada, que sedimenta la relación entre la Administración Pública Federal y los particulares; empero, no debe perderse de vista que el instrumento jurídico en comento, así como la intención que lo erigió, se encuentran enderezada contra disposiciones de carácter reglamentario que pudieran constituir o constituyeran cargas supererogatorias para los propios particulares. Es decir, la materia del Acuerdo para la Desregulación Empresarial, radica esencialmente en disposiciones de carácter general, dimanadas de la Administración Pública Federal en ejercicio de las facultades que le confiere la primera fracción del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, facultades materialmente legislativas. Por lo tanto, las disposiciones simplificadoras implementadas por cualquiera de los órganos que integran la Administración Pública Federal, se encuentran vinculadas a ofrecer los mismos beneficios a todos y cada uno de los particulares que eventualmente entren en relación con la propia administración, sea a través de regulaciones depuradas por la simplificación administrativa o no.

En cambio, el tratamiento que el cuarto título del Acuerdo Secretarial número 279, ha creado una regulación privilegiada a favor de instituciones particulares de educación superior que cumplan con los requisitos consignados en dicho capítulo, violentando así la fracción VI del artículo 3º Constitucional, en concomitancia con el principio de igualdad ante la ley. No es óbice de lo anterior, el que los requisitos exigidos por el título en comento, para el acceso al régimen simplificado, se fundamenten en una supuesta excelencia académica, pues como se ha dejado firmemente establecido, la desregulación administrativa que dio origen al procedimiento para la simplificación, en

materia de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, gira esencialmente en torno a regulaciones de carácter general y no tiende a establecer determinadas categorías. Concomitantemente, al tenor del régimen simplificado, tal como figura previsto en el título IV del Acuerdo 279, la Administración Pública Federal, ha cercenado aquélla parte que quizá sea la más trascendente en la labor de vigilancia de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; me refiero a la redacción actual del artículo 48:

Artículo 48.- El particular registrado en el programa de simplificación administrativa podrá realizar sus trámites de autenticación de certificados, títulos, diplomas y grados, exhibiendo los siguientes documentos:

I. Comprobante de pago de derechos por el total de documentos a autenticar;

II. Certificado global que haga constar bajo protesta de decir verdad que en los archivos de la institución se cuenta con el acta de nacimiento y los antecedentes académicos del alumno interesado y, en su caso, con las resoluciones de equivalencia o revalidación respectivos, y

III. Relación de alumnos a los que se autenticará documento.

La autoridad educativa levantará y suscribirá un acta que ampare la autenticación de los documentos que se describen en la relación de alumnos y, por cada documento a autenticar, entregará al particular un holograma, el cual deberá adherirse en cada uno de los documentos.

El tiempo de respuesta para este trámite será de diez días hábiles contados a partir de la recepción de documentos.

En el capítulo inmediato anterior de la presente investigación, se expuso que las instituciones particulares de educación superior, forman parte de la llamada descentralización administrativa por colaboración en grado de ejecución, las cuales en virtud de la relación que guardan con la Administración Pública Federal, se ven sometidas a la vigilancia estatal; en este orden de ideas, considero que uno de los mínimos indispensables con que debe contar esta labor de control y vigilancia sobre instituciones de tal índole, consiste en la revisión de los antecedentes académicos que constituyen la educación que el interesado en obtener un título, grado o diploma del tipo superior, debe satisfacer con antelación al ingreso en cualquiera de los niveles que integran dicho tipo educativo. En efecto, si bien los particulares con reconocimiento de

validez oficial, de hecho emiten sus propios títulos profesionales, éstos no cuentan con plenos efectos, hasta en tanto la autoridad educativa que emitió el acuerdo de reconocimiento, no autentique precisamente los títulos, grados o diplomas correspondientes. Ahora bien, para obtener el debido aval del Estado, el particular debe exhibir todos los documentos que constituyan los antecedentes académicos del nivel educativo a sancionar; ello es esencialmente correcto, pues la educación del tipo superior, guarda una relación de jerarquía con los niveles educativos que le sirven de antecedente y fundamento.

Sin embargo, la simplificación administrativa, soslayando la importancia de la verificación de los documentos en cita, se contenta con exigir una simple manifestación bajo protesta de decir verdad, realizada por los particulares con reconocimiento, pero no proporciona las herramientas jurídicas necesarias a efecto de que la autoridad educativa se cerciore de la veracidad de la manifestación protestada. Cabe destacar que la simplificación administrativa, ha sido completamente malinterpretada en la práctica administrativa cotidiana por los particulares que prestan servicios educativos al imperio de este régimen, así como por diversas autoridades educativas; para muchas instituciones simplificadas, su entrada al régimen que se comenta, implica una sustracción completa al control y la vigilancia del Estado y, en tal virtud, no es poco común que dichas instituciones opongan una resistencia, francamente feroz ante cualquier solicitud o requerimiento de la autoridad educativa, por mínimo que éste sea, en la errada inteligencia que las autoridades pretenden menoscabar una autonomía, casi soberana que nunca han tenido. De otro lado, toda vez que la simplificación administrativa en materia de reconocimiento de validez oficial en educación superior, es una figura muy peculiar cuyos extremos no resultan nítidos, también es común que el actuar de las autoridades educativas con respecto a las instituciones simplificadas sea trémulo y excesivamente comedido, circunstancia que contribuye a consolidar en el ánimo de las instituciones en mención, la convicción de una independencia que no es sino un fuego fatuo.

4.3 A las Leyes relacionadas

Ley para la Coordinación de la Educación Superior

Según lo expuesto en el segundo capítulo de la presente investigación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior data del 26 de diciembre de 1978 y fue promulgada el 29 de diciembre del mismo año. Sin embargo este ordenamiento se cifra preponderantemente en la distribución de la función educativa entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) haciendo especial énfasis en las aportaciones económicas que competen a cada uno de éstos; empero, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior olvida aspectos de fundamental importancia como el esclarecimiento de conceptos básicos, verbigracia el de educación superior. En efecto, según el artículo 3 del cuerpo normativo en cita, la educación superior es aquélla que se imparte después del bachillerato o de su equivalente y que comprende a la educación normal, tecnológica y universitaria, así como a los estudios necesarios para la obtención de los grados de licenciatura, maestría y doctorado, además de los cursos de actualización y especialización. Pero en realidad cualquier definición difícilmente puede resultar satisfactoria por virtud de la mera enumeración de los elementos que integran el objeto definido. En realidad se echa de menos un concepto o definición que pongan de manifiesto de manera diáfana la esencia de la educación superior, valedera en todo momento con independencia la institución educativa que la imparta.

En el mismo orden de ideas, La Ley para la Coordinación de la Educación Superior deja sin definir cada uno de los elementos que integran el tipo educativo superior; al tenor de lo expuesto en el primer capítulo de esta tesis profesional, la maestría, segunda especie del posgrado, por ejemplo, está orientada, según las disposiciones contenidas en el Acuerdo 279 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2000, a la formación de individuos capaces de analizar, adaptar e incorporar aplicativamente, los avances de un área específica de una profesión o disciplina; hacia la adquisición de saberes, habilidades y destrezas que permitan un manejo adecuado de los nuevos conocimientos y métodos en áreas o campos científicos o profesionales específicos, pero estas disposiciones sólo son aplicables a las instituciones particulares de educación superior. En cambio la

Universidad Nacional Autónoma de México exige de los egresados del nivel maestría, además de esta orientación, una formación tendente a la comunicación de los conocimientos y habilidades adquiridas, es decir, una formación abiertamente docente. El lugar idóneo para doblegar esta anarquía de nociones en torno a cada uno de los niveles educativos que integran el tipo superior, es precisamente una Ley General que coordine la educación superior encarnada en las diversas instituciones. En opinión de Germán Cisneros Farías, una ley para la coordinación superior, debiera al menos contener las siguientes materias:

1. *Definición general de la educación superior*
2. *Definición de las funciones sustantivas de la educación superior*
3. *Finalidades y objetos de las instituciones*
4. *Consideraciones generales para el ejercicio de la docencia*
5. *Características y condiciones particulares de la licenciatura*
6. *Características y condiciones del posgrado en general*
7. *Lineamientos generales de la investigación*
8. *Sistemas de acreditación y evaluación institucional*
9. *Lineamientos generales de las equivalencias y revalidaciones*
10. *Lineamientos generales de los exámenes profesionales*
11. *Lineamientos generales para becas y becarios*
12. *Fiscalización administrativa interna y externa*
13. *Normatividad para la autorización o establecimiento de instituciones de educación superior*
14. *Normatividad para el reconocimiento de las instituciones de educación superior*
15. *Sistemas generales de administración, ingreso y tránsito de los alumnos para las instituciones de educación superior*
16. *Normatividad para la acreditación de eventos académicos*¹⁹⁸

En mi opinión esta regulación sería excesiva y muy poco conveniente para una ley en el sentido formal del vocablo, la cual debe ser invariablemente, general, abstracta e impersonal; verbigracia, los tres capítulos anteriores de esta investigación dan cuenta del abigarrado universo normativo que ciñe a las instituciones particulares de educación superior con reconocimiento de validez oficial y ello sólo para el ámbito

¹⁹⁸ CISNEROS FARÍAS, Germán, "Axiología del Artículo Tercero Constitucional", Op. Cit., pp. 97-98.

centralizado de la Administración Pública Federal. Verbigracia una ley que pretendiera vincular a las universidades autónomas por ley, a regir la incorporación de instituciones particulares o bien a acatar principios genéricos en torno a las equivalencias y revalidaciones de estudios, atentaría en contra de la autonomía de dichas universidades, la cual en muchas ocasiones es el resultado de un proceso histórico preciso y costoso. En efecto, al tenor de lo dispuesto por la séptima fracción del artículo 3º Constitucional, “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas”, en este orden de ideas, dada la amplísima autonomía administrativa de estas instituciones y en mérito de que la mayoría de ellas cuenta ya con una historia y con cierto prestigio resulta evidente que, ninguna de ellas querrá sujetarse a una nueva legislación que pretenda imponer determinada regulación en torno a asuntos ya bien delineados al interior de cada universidad autónoma.

En realidad una ley general que persiga coordinar la educación superior debe contener las disposiciones que hasta ahora rigen nuestra actual Ley para la Coordinación de la Educación Superior, pero además contendrá disposiciones normativas de carácter general, que sin demeritar un ápice de la autonomía de las universidades, importe las experiencias de estas grandes instituciones y las integre a la concepción que se busca para el tipo superior en nuestro país. En la misma tesitura, más que pretender regular todos los aspectos mencionados en pretéritas líneas, una verdadera ley de la educación superior, debe brindar las herramientas normativas esenciales para la comunicación entre las instituciones que integran el universo educativo superior mexicano y entre éstas y las autoridades educativas; para ello resulta de trascendental importancia que dicha ley, deje bien claro cuál es la naturaleza jurídica de dichas instituciones con base en su relación con el Estado y en especial con las administraciones públicas. A) Coordinación económica y administrativa entre los diversos órdenes de gobierno; B) Conceptualizaciones generales en torno al tipo educativo superior; D) Determinación de la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior; E) Herramientas normativas para facilitar la comunicación entre estas instituciones recíprocamente y con relación al Estado; he aquí los rubros que deben preponderar en una ley de la educación superior mexicana.

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública

Me permito sugerir la posibilidad de derogar la décima fracción del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, toda vez que se trata de una figura jurídica que causa incertidumbre para los gobernados, al no ser capaces de verificar el alcance de la autorización que la misma incorpora y desde la óptica de la autoridad puede generar actos administrativos deficientes, fácilmente abatidos por cualquier medio de impugnación administrativa. A mayor abundamiento, el artículo 11 del Reglamento, dispone atribuciones genéricas a favor de los Directores Generales o titulares de las unidades administrativas correspondientes; entre estas atribuciones encontramos:

X. Autorizar por escrito, conforme a las necesidades del servicio y de acuerdo con su superior jerárquico, a los servidores públicos subalternos para que, previo registro de dicha autorización en la Unidad de Asuntos Jurídicos, firmen documentación relacionada con los asuntos que competan a la dirección general o unidad administrativa a su cargo;

La intención de esta fracción es, evidentemente, la de eficientar el despacho de los asuntos que competen a cada una de las unidades administrativas que integran la Secretaría de Educación Pública; sin embargo el análisis de la figura jurídica en comento, pone de manifiesto que estamos en presencia de una disposición diversa a la desconcentración administrativa, a la suplencia por ausencia y a la delegación de facultades; en efecto según lo expuesto en el segundo capítulo de esta investigación la desconcentración administrativa se verifica entre órganos administrativos, mientras que la autorización tiene lugar entre funcionarios.

Por su parte la suplencia por ausencia es una figura tendente a evitar cualquier entorpecimiento de la función administrativa por ausencia del titular del órgano, sin embargo el particular tiene en todo momento la certeza de que es el propio titular quien emite el acto administrativo y basta con que se manifieste en el mismo que se actúa por ausencia o por suplencia y que la normatividad permita obrar en tal sentido; por el

contrario, en la autorización no queda clara esta circunstancia, es decir la naturaleza y los alcances de los documentos que el funcionario autorizado está en posibilidades de suscribir ¿Puede comprometer a la unidad administrativa por virtud de un contrato? ¿Cuenta el funcionario autorizado con facultades para arrogarse facultades exclusivas del titular de la unidad administrativa? ¿El funcionario autorizado actúa en propio nombre o sus actos deben ser atribuidos al titular del órgano?

Tampoco debemos confundir la autorización con la delegación de facultades, pues para esta última figura es menester la concurrencia de tres factores: “a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales”,¹⁹⁹ en cambio la autorización solo requiere la forma escrita y el registro en la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación Pública, lo cual implica que el particular debe acudir a dicha Unidad y solicitar el registro correspondiente para cerciorarse de que el actuar del funcionario se encuentra apegado a derecho y aún así nunca tendría, dicho particular, la certidumbre del alcance que tiene la autorización, circunstancia que abre la posibilidad de que los subalternos de los titulares de las unidades administrativas emitan actos administrativos que están fuera de su competencia, con el consecuente estado de indefensión de los gobernados, pues es la propia regulación normativa quien prevé dicha posibilidad.

Desde la perspectiva de la autoridad, cabe la posibilidad de que los funcionarios subalternos entendiendo el carácter de eficiencia de la fracción décima del artículo 11 relativo al Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, soliciten la autorización y el registro correspondiente, para suscribir documentos que entran en su ámbito de su actividad; empero, es claro que los gobernados pueden acudir a cualquier medio de impugnación administrativa en mérito de las deficiencias evidenciadas, con toda la posibilidad de sustraerse a la actividad gubernamental por un error reglamentario.

¹⁹⁹ Registro No. 194196, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Abril de 1999, Página: 521, Tesis: I.4o.A.304 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa.

Ahora bien, en el capítulo segundo de la investigación que se desarrolla, se puso de manifiesto que si bien, la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), tiene a su cargo la mayoría de los procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, con excepción de la educación tecnológica y la educación para la formación de profesionales de la educación, al respecto de esta última, es menester recordar que los particulares requieren de una autorización y no de un reconocimiento de validez oficial de estudios, de modo que la exclusión de los estudios tendentes a formar profesionales de la educación, del ámbito de competencia de la Dirección General de Educación Superior Universitaria está muy bien justificada. Con relación a la Educación Tecnológica, necesario es recordar que tanto la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), como la Coordinación General de Universidades Tecnológicas (CGUT), cuentan con facultades para conocer de los procedimientos administrativos para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, como de procedimientos administrativos tendentes a la inspección y vigilancia de las instituciones educativas para las que dichas unidades administrativas hayan otorgado el acuerdo de reconocimiento y consecuentemente ambos órganos de la Secretaría de Educación Pública tienen atribuciones para substanciar procedimientos encaminados a la imposición de sanciones por incumplimientos normativos.

Sin embargo en el capítulo próximo pasado, pudo apreciarse que, materialmente, la Dirección General de Educación Superior Universitaria, es la única dependencia de la Secretaría de Educación Pública que otorga reconocimientos de validez oficial de estudios del tipo superior; esta situación se debe a una falta de infraestructura de las demás unidades administrativas que tienen competencia para conocer de las solicitudes de reconocimiento que hagan los particulares. En tal virtud, se encara un grave problema de competencia, debido a la incapacidad estatal de proporcionar los instrumentos materiales necesarios para el debido cumplimiento de la ley. En este orden de ideas, considero necesario derogar las fracciones XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII del artículo 19 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en concomitancia con el numeral 1.1.3 del apartado VI "misión y funciones" del Manual General de Organización de la citada dependencia del ejecutivo federal, con el objeto

de extraer del ámbito de competencia de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica, las siguientes atribuciones específicas y funciones:

- *Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar el reconocimiento de validez oficial a los estudios de educación a que se refiere este artículo;*
- *Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial a los estudios a que se refiere este artículo;*
- *Inspeccionar y vigilar, en términos de la Ley General de Educación y de las demás disposiciones aplicables, que las instituciones incorporadas por la Secretaría que impartan la educación a que se refiere este artículo, cumplan con las disposiciones legales aplicables y, en su caso, substanciar los procedimientos e imponer las sanciones que correspondan;*
- *Autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas que presten los servicios de educación superior tecnológica a que se refiere este artículo;*
- *Otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios para la educación a que se refiere este artículo, de conformidad con los lineamientos y criterios generales que se emitan;*

Sería menester, igualmente, derogar las fracciones XIX, XX, XXI del artículo 20 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en concomitancia con el apartado 1.1.2 del apartado VI “misión y funciones” del Manual General de Organización de la citada dependencia del ejecutivo federal, con el objeto de extraer del ámbito de competencia de la Coordinación General de Universidades Tecnológicas, las siguientes atribuciones específicas y funciones:

- *Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar el reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;*
- *Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios a que se refiere este artículo;*
- *Inspeccionar y vigilar, en términos de la Ley General de Educación y de las demás disposiciones aplicables, que las instituciones incorporadas por la Secretaría que impartan la educación a la que se refiere este artículo, cumplan con las disposiciones legales aplicables y, en su caso, substanciar los procedimientos e imponer las sanciones que correspondan, y*

- *Otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios para la educación a la que se refiere este artículo.*

Ahora bien, en líneas anteriores expuse que la Dirección General de Acreditación Incorporación y Revalidación (DGAIR), cuenta también con facultades para estudiar y resolver las solicitudes de reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior cuando esta atribución no sea privativa de alguna otra unidad administrativa; esta unidad administrativa tiene también facultades de retirar el reconocimiento de validez oficial de estudio, cuando no compete a otro órgano de la Administración Pública Federal y para inspeccionar los estudios realizados en los planteles incorporados al Sistema Educativo Nacional y en su caso imponer las sanciones correspondientes, salvo que esta atribución compete a otra unidad administrativa. Según mi propuesta de reforma devendría necesario también, derogar las fracciones VI y X del artículo 41 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, en concomitancia con lo dispuesto por el apartado 1.5.3 del apartado VI “misión y funciones” del Manual General de Organización de la citada Secretaría, con el objeto de extraer del ámbito de competencia de la Dirección General de Acreditación (DGAIR), Incorporación y Revalidación, las siguientes atribuciones específicas y funciones

- *Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios a particulares para impartir educación en aquellos casos en que dicha atribución no esté encomendada a otras unidades administrativas de la Secretaría;*
- *Substanciar el procedimiento y emitir las resoluciones que revoken o retiren la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios respecto de los casos señalados en la fracción anterior;*

Luego entonces habría que modificar la décima fracción del citado arábigo 41, con el fin de reducir las atribuciones de inspección y vigilancia de la Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación a los servicios de educación superior que presten los particulares sin reconocimiento de validez oficial de estudios que deban cumplir con los preceptos normativos que integran la Ley General de Educación y en su caso imponer las sanciones administrativas que procedan; en efecto, la redacción actual de la fracción en cita, otorga competencia a dicha unidad administrativa para

inspeccionar y vigilar los servicios educativos que se realicen en los planteles particulares incorporados al Sistema Educativo Nacional; empero, con las reformas que me perito someter a consideración, esta atribución quedaría totalmente en manos de la Dirección General de Educación Superior Universitaria, situación que otorgaría una mayor seguridad al gobernado, quien en todo momento estaría enterado de que en caso de contar con reconocimiento de validez oficial de estudios, las atribuciones de inspección y vigilancia y la competencia para substanciar procedimientos administrativos sancionadores corresponderían a la DGSU y, en caso contrario la DGAIR, se erigiría como el órgano competente para la vigilancia de la normatividad aplicable y la imposición de sanciones derivadas de su incumplimiento.

Naturalmente, todas estas modificaciones al Reglamento Interior y al Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública, tendrían que trasladar las respectivas atribuciones específicas y funciones a la Dirección General de Educación Superior Universitaria, la cual no sólo cuenta con la debida infraestructura a través de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior con las tres subdirecciones que tiene a su cargo, sino también cuenta con la experiencia necesaria, pues como hubo oportunidad de apreciar, materialmente, la DGSU realiza todas y cada una de las atribuciones específicas en relación con la educación tecnológica y con los estudios relativos a las universidades tecnológicas. Así, considero indispensable reformar las fracciones XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XX y XXI, cuya redacción actual es la siguiente:

XIII. Estudiar y resolver las solicitudes para otorgar reconocimiento de validez oficial a los estudios de tipo superior a que se refiere este artículo;

XIV. Substanciar y resolver los procedimientos por los que se retire el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a que se refiere este artículo;

XV. 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 la sanciones correspondientes;

XVI. Autenticar los certificados, títulos, diplomas o grados que se expidan por las instituciones educativas a que se refiere este artículo;

XVII. Otorgar revalidaciones y equivalencias de estudios para la educación superior a que se refiere este artículo, de conformidad con las disposiciones legales y los lineamientos aplicables;

XX. Vigilar el otorgamiento de las becas a que están obligadas las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a que se refiere este artículo, y

XXI. Vigilar que los nombres de las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios de tipo superior, a que se refiere este artículo, sean congruentes con la naturaleza y fines de la función educativa que cumplen.

Propongo que dichas fracciones no se refieran más a los estudios superiores del propio artículo y que en consecuencia se extienda el ámbito de competencia de la Dirección General de Educación Superior, a todo el tipo educativo superior; de este modo, las atribuciones de la DGESEU con relación a las instituciones públicas de educación superior quedarían incólumes, centrándose toda la reforma en las instituciones particulares incorporadas al Sistema Educativo Nacional. En este orden de ideas, estimo que la posible innovación que realicen los particulares en la impartición de estudios del tipo superior estaría garantizada, toda vez que la DGESEU, bien podría ponderar la procedencia de planes de estudio que no figuren en las instituciones públicas de educación superior a que hace alusión el propio artículo 18 del Reglamento.

Además estas enmiendas conjugarían la multiplicidad francamente abstrusa que distribuye, normativamente hablando, los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial del tipo superior entre diversas unidades administrativas, sin un fundamento contundente. En estrecha imbricación con lo anterior y como consecuencia jurídica necesaria, habría que reformar el apartado 1.1.1 del apartado VI “misión y funciones” del Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública a efecto de armonizarlas con las reformas al artículo 18 del Reglamento, en cita, es decir que las funciones atribuidas a la DGESEU en el Manual, que guarden relación con las instituciones particulares se extiendan a todo el tipo superior.

4.4 Perspectivas de los procedimientos administrativos relacionados con el Reconocimiento de Validez Oficial de estudios del tipo superior a nivel federal

Desde la promulgación respectiva de los Acuerdos Secretariales 243 y 279 el 27 de mayo de 1998 y el 10 de julio del año 2000 mucho se ha dicho en torno al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; la prensa ha expuesto innumerables opiniones de la sociedad mexicana, así como de los principales actores en el desenvolvimiento de los procedimientos administrativos relacionados con dicha figura jurídica en la historia que han tenido los dos instrumentos normativos que regulan la relación entre los particulares y la Administración Pública Federal. Un copioso tropel de manifestaciones ha circulado en los principales medios de difusión masiva de la comunicación, cuyos titulares dan cuenta sumaria de la posición de las autoridades educativas, los rectores de las universidades autónomas y los encargados de asociaciones como la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior (FIMPES) y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

Por otro lado, también han visto la luz en los últimos años, investigaciones muy valiosas en torno a la participación de los particulares en la educación superior mexicana. En el artículo intitulado “La educación superior privada en México, crecimiento y diferenciación” obra de Rollin Kent y Rosalba Álvarez, enclava de manera contundente, la problemática entre las instituciones públicas y particulares de educación superior en una polémica de mayor envergadura, la de una visión de la nación mexicana: “Ubicando los polos opuestos en el debate sobre lo público-privado, que divide a México, queremos mostrar que el surgimiento de la educación superior privada en este país es parte de un debate ideológico y filosófico sobre el futuro de la nación.”²⁰⁰ Me refiero también a investigaciones realizadas por organismos de diversa índole, nacionales e internacionales, como el “Informe Nacional Sobre la Educación Superior en México”, publicado por la Secretaría de Educación Pública en 2003, “La Educación Superior en el Siglo XXI”, obra de ANUIES, la investigación realizada por Adrián Acosta Silva bajo el título “La Educación Superior Privada en México” publicada

²⁰⁰ KENT, ALVÁREZ, La Educación Superior Privada en México en ALBATCHEL, Philip, Et. Al., “Educación Superior Privada, Problemas Educativos de México”, Op. Cit., pp. 130-133.

por la Unesco en colaboración con el IESALC, el Análisis Temático de la Educación Terciaria, que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, consagró a nuestro país, o bien el trabajo de Axel Didriksson “De la Privatización a la Mercantilización de la Educación Superior.”

Sin embargo, el universo discursivo en torno a la relación existente entre los particulares y el Estado a través del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, adolece de investigaciones que aborden dicha figura desde una perspectiva preponderantemente jurídica. En efecto, los trabajos señalados en el párrafo inmediato anterior, dan cuenta de una labor investigadora orientada a fines diversos del estudio jurídico, de tal modo que cuando éste es abordado, el análisis se encuentra subordinado a la exposición de otros extremos. Se ha hecho ya hincapié en el impacto sobre las políticas educativas, que exponen de manera ejemplar Kent y Ramírez, desde la confrontación de dos ópticas diferentes que giran en torno al proyecto de nación. Didriksson se encuentra más interesado en la relación que guardan las inversiones realizadas en la educación superior, en el contexto de las prácticas neoliberales imperantes en la comunidad internacional, de la cual nuestro país forma parte, y en el impacto que tiene la estimación de la educación superior desde una perspectiva preponderantemente comercial.

Por su parte, los informes de la Secretaría de Educación Pública y de asociaciones como la ANUIES, sin olvidar el Análisis Temático de la OCDE, ponderan a la educación superior privada en México, como un subsistema y el estudio de estos instrumentos recae sobre las relaciones que guarda éste con el Sistema Educativo generalmente considerado. Finalmente es de advertirse igualmente la existencia de investigaciones como la realizada por la UNESCO, donde se hace un especial énfasis en el desarrollo de la educación superior privada desde una óptica de crecimiento institucional. De su lado y a su modo, las opiniones de los actores involucrados en la educación superior de nuestro país, impartida por los particulares, que figuran en los titulares de los diarios de circulación nacional no sólo tocan de manera oblicua las relaciones jurídicas que regulan las relaciones entre la administración pública y los particulares con reconocimiento, denunciando las deficiencias normativas en torno a esta figura, sin mayores argumentos que un acalorado encono. A manera de ejemplo

baste citar la publicación del 2 de junio del periódico el Universal, donde es dable observar:

El Universal, por su parte, publica dos notas más de Nurit Martínez, que buscan extender el tema fuera del círculo SEP-UNAM. La primera consigna la preocupación de estudiantes de la carrera de psicología de la institución privada UNIVER (Plantel Villa de Cortés) porque el programa carece de RVOE. La respuesta dada por el rector es valiosa y significativa al plasmar, por primera y única ocasión en el debate, el punto de vista de un actor vinculado con el sector objeto de las críticas “Nosotros confiamos en que vamos a tener el reconocimiento. Esta confianza está fundamentada en el respaldo que tenemos haciendo esto. Llevamos desde 1955 ofreciendo servicios y sobre esa base sabemos que los reconocimientos van saliendo paulatinamente, por lo que desde la solicitud nosotros ya podemos abrir la carrera”²⁰¹

Es menester la asistencia de un especial cuidado al ponderar el alcance de esta información; el contexto de la nota periodística puede dar lugar a no pocos equívocos en los cuales radica en enojo de la sociedad en torno a la poca pericia de sus autoridades. Empero, jurídicamente los particulares tienen el derecho constitucionalmente tutelado de impartir educación del tipo superior en todas sus modalidades; para ello pueden o no solicitar el reconocimiento de validez oficial de estudios, aunque en cualquiera de ambos casos dicha circunstancia debe consignarse en la publicidad que realicen y en la documentación que instrumenten al tenor de lo dispuesto por los artículos 56 y 59 de la Ley General de Educación, de tal suerte que los usuarios del servicio se encuentren enterados en todo momento del alcance que tendrán sus estudios dentro del Sistema Educativo Nacional.

En el caso de la nota periodística en análisis, la Universidad Univer, Plantel Villa de Cortés debió informar al público usuario de la carencia del reconocimiento respectivo; de haberse verificado esta circunstancia la molestia social no tiene bases sólidas pues dichos usuarios son los responsables del supuesto daño irrogado en su contra; en cambio, de haberse proporcionado datos equivocados a los usuarios, la

²⁰¹ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, “Entre lo Público y lo Privado, la Polémica de las Universidades Patito”, Op. Cit., pp. 450-451.

autoridad educativa procederá a la sanción de la institución, a la revisión de la situación académica de los alumnos para ofrecer alternativas de solución y por su parte el ministerio público se verá precisado de incoar la averiguación previa correspondiente a fin de perseguir un posible delito de fraude, toda vez que la institución en comento, obtuvo una ganancia ilícita, generando una falsa apreciación de la realidad en perjuicio de los educandos.

En este orden de ideas, cabe preguntarse dónde radica la deficiencia normativa que muchos concluyen como única alternativa para la solución del problema. Es evidente que la regulación de la circunstancia que sirve de ejemplo, se encuentra bien articulada en el sistema jurídico mexicano. Eventualmente, por negligencia o dejadez los titulares de los órganos competentes o del ministerio público pueden dejar sin sanción el asunto en cuestión, pero ello es una circunstancia de hecho y no de derecho; además nuestro sistema jurídico prevé también la posible incoación de los procedimientos administrativos correspondientes en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin perjuicio de las acciones penales que prevean los ordenamientos respectivos, para el actuar de los servidores públicos.

Entendámonos, no pretendo articular una apología de la regulación actual de los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial del tipo superior; la presente investigación es fiel testimonio de lo contrario. Se trata de ubicar las deficiencias de la normatividad aplicable y proporcionar ideas de posible solución; pero para ello es menester una interpretación armónica de nuestro sistema jurídico a fin de evitar duplicidades o regulaciones supererogatorias que vengán a complicar el ya de suyo complejo panorama normativo que ciñe a dichos procedimientos. Empero, cabe destacar que no todo lo publicado por los periódicos de circulación nacional está constituido por opiniones ligeras, compárense las siguientes dos notas informativas:

Reforma cabeceó “Advierte UNAM de universidades patito”. La nota, firmada por Víctor Fuentes, indica que según el rector “las universidades al vapor se han convertido en un gran negocio. Los jóvenes acuden a ellas desesperados porque

no encontraron lugar en las universidades públicas, en donde la demanda va rebasando la oferta. No se abren otras ofertas públicas de educación superior, y claro acuden a estas escuelas, que se van abriendo y poniendo a funcionar de la noche a la mañana.” Además, “la pregunta es si esas escuelas abiertas al vapor son en realidad un fraude educativo. Si lo son, no habría ninguna razón ética, moral o mucho menos legal, para permitir las.” (Reforma, 27 de mayo).

El mismo 27 de mayo, *El Universal*, con un agudo sentido periodístico, rodeó la noticia principal -las declaraciones del rector De la Fuente- con varias notas relacionadas. Es el caso de “Alerta SEP por fraudes educativos”, donde se recogen aclaraciones de la SEP (sin citar la fuente exacta) y de otros protagonistas. Según nota de Nurit Martínez, la SEP “ha emprendido una limpieza en las universidades privadas del país y en los últimos dos años ha cerrado 88 centros escolares fraudulentos.”²⁰²

La primera de estas notas contiene una opinión valiosa y sopesada; el rector de la UNAM, desenvuelve en la mesa del debate una problemática seria y de consideración; se trata de determinar si las enseñanzas impartidas por instituciones particulares de educación superior de calidad dudosa, pueden constituir o constituyen un fraude, en la inteligencia que los estudios recibidos por los educandos crean en el ánimo de éstos falsas expectativas académicas y laborales. La segunda publicación es mucho menos proba; se deja en el ánimo del lector la convicción de que las autoridades educativas pueden perseguir delitos (en específico el de fraude) y que dichas autoridades provistas de una omnipotencia inexplicable, están facultadas así mismo para clausurar establecimientos educativos de educación superior. Pero ninguna de estas acciones es cierta: las autoridades educativas no pueden perseguir el delito de fraude, pues el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: “La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.”; tampoco pueden las autoridades educativas, clausurar instituciones particulares de educación superior, pues ello atentaría en contra de otro dispositivo constitucional, esta vez la fracción VI del artículo 3º, que tutela el derecho de los particulares de impartir educación superior sin reconocimiento de validez oficial.

²⁰² RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, “Entre lo Público y lo Privado, la Polémica de las Universidades Patito”, Op. Cit., p. 445

Lo que sí están en facultades de hacer las autoridades en mención es retirar el reconocimiento de validez oficial de estudios e imponer las sanciones administrativas que procedan a los infractores de la normatividad aplicable. En tal virtud, muchas de las exigencias que obran en los diarios de circulación cotidiana ni siquiera tienen una remota idea de lo que piden. De exigirse la intervención de las autoridades administrativas en los asuntos que se comentan, se estarían pidiendo violaciones a las garantías individuales de más valía para los gobernados, como lo es el derecho consagrado en el artículo 16 de nuestra Ley Suprema, a virtud del cual “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” , donde la autoridad competente para perseguir delitos son el Ministerio Público y las policías bajo su conducción; dicha intervención implicaría además la proscripción completa del principio de libertad de enseñanza, alcanzado tras largas luchas con el gobierno federal. A este respecto también debe atenderse, en el momento de valorar la calidad de una noticia, la naturaleza del ente que la profiere; por ejemplo la Federación de Instituciones Mexicanas de Educación Superior ha tomado las siguientes posturas:

No deja de llamar la atención que, diez años después de su participación protagonista en la reforma del RVOE, la propia FIMPES encontrara que el mecanismo tuvo efectos contraproducentes. ¿De qué otro modo puede interpretarse la siguiente declaración? “En los últimos diez años la proliferación de establecimientos particulares ha convertido a esta competencia (entre instituciones particulares) en desgastante y ha rebasado los límites de lo socialmente conveniente ¿Cómo se puede competir con instituciones que ofrecen semestres académicos en 300 pesos y títulos en tres años? ¿Cómo mantener la calidad y la responsabilidad académica delante de más de 1,500 instituciones particulares de educación superior (IPES), todas ellas con RVOE o incorporaciones otorgados por las autoridades?” (Gaceta FIMPES, año 2, núm. 6, abril de 2003, Editorial).

...

¿La acreditación FIMPES valdría como requisito para el reconocimiento de Capacidad de Autogestión Institucional? Según la iniciativa no porque, más adelante, se incluye un artículo que limita las facultades de acreditación al

“reconocimiento público que otorga un organismo acreditador reconocido por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior” (art. 65).

Como era de esperarse, el organismo sectorial se opuso a la iniciativa del PAN al identificarla con las posturas de la SEP en los temas de reconocimiento y acreditación. El editorial de la Gaceta FIMPES núm. 12 (julio-agosto de 2004), resume la posición mediante los siguientes enunciados: “Se trata de las mismas disposiciones con las que se pretendió sustituir al Acuerdo 279 para la expedición de RVOE y que FIMPES supo parar a tiempo (...) En el fondo se trata de nuevo de inhibir a la sociedad civil y de sustituirla por controles burocráticos (...) Lo más grave es que dicha iniciativa proceda del PAN (...)” Asimismo se plantea como pregunta “¿Consultó el PAN a los protagonistas de la sociedad civil en la materia para esta iniciativa? No conocemos el caso de una sola universidad particular que haya sido consultada.”²⁰³

En la primera de estas manifestaciones se desprende la exigencia de FIMPES en torno a la intervención de las autoridades para implementar procesos de acreditación que conjuren la existencia de instituciones particulares de educación superior, que prestan servicios educativos muy cuestionables; pero ante la promoción de un partido político, a efecto se cimentar las bases normativas para la verificación de estos procesos, la misma FIMPES, reacciona de manera igualmente acalorada sosteniendo una posición diametralmente opuesta y recordando su carácter de representante del sector privado de la educación superior mexicana. La respuesta a esta elasticidad francamente camaleónica, se cifra en que la propuesta del partido político en cuestión implicaba la subordinación de FIMPES a los procesos de certificación de la calidad estatuidos por el Estado.

Sin perjuicio de lo expuesto hasta el momento, es menester señalar que, allende de la calidad de la información que es publicada por diversos medios, sea que dicha información constituya investigaciones serias y valiosas u opiniones proferidas al calor del debate, lo cierto es que existe un común acuerdo entre la sociedad en general, de las autoridades y de los diestros en la materia, en que la regulación actual de los procedimientos vinculados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo

²⁰³ RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, “Entre lo Público y lo Privado, la Polémica de las Universidades Patito”, Op. Cit., p 467

superior ha sido rebasada, dando pábulo a la instauración de establecimientos perjudiciales para la educación superior de los mexicanos. En líneas anteriores afirmé que una verdadera investigación desde el punto de vista preponderantemente jurídico, implica una revisión armónica de todo el sistema normativo mexicano; pero ello no quiere decir que dicho sistema se encuentre desvinculado de otros sistemas y de las exigencias de la sociedad en general. Aunque es menester que el jurista tenga mucha precaución al valorar una posible implementación de las reformas normativas que exigen factores exógenos al derecho, ello no quiere decir que el propio investigador desatienda completamente estas exigencias; tamizadas por un prolijo y concienzudo análisis de nuestro sistema jurídico las opiniones de los actores principales de la educación superior en México puede arribar a grandes resultados.

El hecho insoslayable consiste en la existencia de establecimientos educativos que no satisfacen ningún estándar de calidad, por mínimo que éste sea; el jurista interesado en la educación superior privada de nuestro país debe dar cuenta que al Estado compete el cimentar sólidas bases normativas para la regulación adecuada de los procedimientos respectivos sea a través de sus órganos legislativos o bien por conducto de los órganos administrativos en ejercicio de sus facultades reglamentarias; también es materia estatal verificar el cumplimiento de dichas disposiciones y sancionar a los infractores ya sea por medio de los órganos jurisdiccionales o a través de la Administración Pública Federal en uso de sus facultades sancionadoras. A este respecto aún hay mucho camino por recorrer; las mejoras en materia normativa no tienen mucho sentido si no se ven traducidas en beneficios reales. A la par de las reformas a los lineamientos que regulan la figura en tratamiento, deben verificarse las acciones necesarias para el buen desempeño de la actividad administrativa correspondiente.

Aún con las deficiencias que han sido detectadas en la presente investigación la Administración Pública Federal ha enfrentado obstáculos de índole material, como la falta de infraestructura y de personal capacitado para desempeñar las labores de otorgamiento, inspección, vigilancia y retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios. En la realidad administrativa cotidiana, la Dirección General de Educación Superior Universitaria ha implementado diversas medidas de orden material en aras

de hacer más eficiente la substanciación de los procedimientos administrativos en mención y aún así el rezago en el despacho de los asuntos cobra niveles muy altos. Dichas medidas consistieron preponderantemente en la contratación de personal para efectuar los estudios necesarios para el otorgamiento o la negativa del reconocimiento de validez oficial de estudios, así como el personal necesario para el desarrollo de las visitas de inspección y la substanciación de los procedimientos administrativos sancionadores. El robustecimiento de estas áreas trajo como consecuencia, por un lado un mejor despacho de las solicitudes realizadas por los particulares; por otra parte la autoridad educativa tuvo oportunidad de dimensionar el estado que guardan las IPES en materia de cumplimiento de la normatividad aplicable, a través de las visitas de inspección realizadas en años recientes.

Tan sólo en el año 2008, la Subdirección de Inspección realizó 358 visitas físicas a las instalaciones de las IPES, verificando la impartición de 2152 planes de estudio, a los cuales vinieron a sumarse las inspecciones realizadas por requerimientos de información de 2087 planes de estudio a 317 instituciones²⁰⁴. Por otro lado, el personal que fue contratado para el reforzamiento de la actividad administrativa, cuenta con la calidad de honorario, de modo que en las tres Subdirecciones que conforman la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior solo ostentan la calidad de trabajadores, los titulares de las áreas que figuran en la infraestructura de la DGESU tal como aparece en el Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública.

Esta circunstancia ha convertido a las Subdirecciones de Reconocimiento, Revalidación y Acreditación e Inspección como lugares de mero tránsito del personal honorario, el cual al no contar con oportunidades de arraigo y crecimiento, busca mejores alternativas en otras áreas laborales llevado consigo toda la capacitación recabada y obligando a los órganos involucrados a capacitar nuevos recursos humanos, quienes seguirán indefectiblemente, los mismos derroteros. En tal virtud, es menester que las reformas planteadas a los ordenamientos involucrados en este capítulo sean aparejadas de las mejoras materiales tendentes a mejorar la situación

²⁰⁴ Entrevista con el Maestro Roberto Rodríguez Hernández, Subdirector de Inspección de la Dirección de Instituciones Particulares de Educación Superior de la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Educación Pública.

laboral del personal adscrito a las Subdirecciones en comento. La vigilancia y el control de las instituciones particulares de educación superior son requisitos insoslayables en el camino a un mejor país; considero que es tiempo que las autoridades administrativas competentes de la mano de la sociedad civil trabajen en el robustecimiento de estos rubros, cuyos beneficios habrán de recaer siempre en la formación de la futura sociedad mexicana.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La educación es una acción ejercida por las generaciones adultas, sobre aquellas que no están maduras para la vida social; constituye una actividad que busca suscitar y desarrollar en el individuo determinados estados físicos, intelectuales y morales que tanto la sociedad política en su conjunto como el medio especial al que está particularmente destinado exigen de él. Así entendida, la educación reviste una importancia vital para cualquier sociedad; en tal virtud es necesario que el Estado valiéndose de ella asegure una comunidad de ideas y de sentimientos sin la cual cualquier colectividad es impensable. Al ser la educación una función esencialmente social, el Estado no está en posibilidad de desembarazarse de ella, dejándola en manos exclusivas de los particulares; incluso para el Estado, el velar por la educación implica velar por la propia existencia.

SEGUNDA. En nuestro país, la educación formal o escolarizada, ha oscilado entre un régimen de libertad y un rígido sistema de control gubernamental. La Constitución de Cádiz proscribió cualquier vislumbre de libertad en la enseñanza, ordenando que toda la educación que se impartiera en la monarquía fuese pública y uniforme; en cambio la Constitución Federal de 1824, el segundo Código Político vigente en nuestro país tras la consecución de su independencia, otorgó a los particulares la garantía, Constitucionalmente tutelada de impartir cualquier tipo de educación por medio de la metodología que se juzgara conveniente. Por su parte el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 antes de las reformas que el devenir de casi un siglo ha impuesto a su fisonomía, reconoció el principio de libertad de enseñanza, pero también reforzó los linderos entre la configuración incipiente del Estado postrevolucionario y una Iglesia poderosa y bien organizada; esta circunstancia fue lograda a través de la prohibición de cualquier grado de intervención del clero en materia de educación primaria y estatuyendo a la educación impartida por el Estado, sin hacer distinción de tipo, con los caracteres de laicidad y gratuidad.

TERCERA. De la promulgación de nuestra Ley Suprema en 1917 hasta las postrimerías de la década de los ochenta, el artículo 3º Constitucional, fue objeto de importantes enmiendas, dos de las cuales tuvieron un impacto directo y considerable

sobre la libertad de la educación impartida por los particulares. La reforma realizada en diciembre de 1934, proscribió enteramente dicha libertad, estatuyendo con el carácter de socialista a la educación impartida por el Estado e imponiendo estrictas condiciones para otorgar a los particulares la autorización para impartir educación primaria, secundaria normal y educación destinada a los obreros y campesinos. Esta reforma introdujo, además la noción de reconocimiento de validez oficial para los estudios relacionados con el resto de las diversas especies educativas, incluyendo la educación superior; sin embargo el reconocimiento podía ser retirado discrecionalmente por la Administración Pública Federal; así, el gobierno de aquellos años garantizaba su injerencia total en el manejo de la educación mexicana. Por virtud de la enmienda constitucional al artículo 3° verificada en 1946, la educación pública prescindió del carácter socialista para establecerse como eminentemente nacionalista; aunque esta reforma conservó la distinción entre autorización y reconocimiento, reguló ambas figuras de manera más atemperada que su similar de 1934; no obstante, la presencia estatal en las enseñanzas de los particulares era todavía bastante manifiesta.

CUARTA. Las primeras instituciones particulares de educación superior en los Estados Unidos Mexicanos contaron con dos alternativas para obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios: a) podían acogerse a los lineamientos previstos por los Reglamentos para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, lo cual implicaba obtener un decreto dimanado del titular del ejecutivo federal, aunque la obtención del reconocimiento por virtud de esta alternativa las instituciones obtenían una gran libertad de autonomía administrativa; b) los particulares también podían optar por la incorporación a establecimientos públicos de educación superior. Nuestra Máxima Casa de estudios, tras haber adquirido una costosa autonomía de gestión interna por virtud de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1933, comenzó a incorporar los estudios realizados en instituciones privadas de educación superior, imponiendo para ello una serie de requisitos, cuyo rigor, erigió a la incorporación como la antítesis del régimen de escuelas libres creadas por decreto presidencial, en materia de autorregulación administrativa.

QUINTA. En el marco de las enmiendas realizadas al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los años de 1934 y 1946, vieron la luz tres

leyes reglamentarias que establecieron los lineamientos para la obtención, mantenimiento y retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios a través de actos administrativos que no implicaran la emisión de un decreto presidencial o la incorporación a una institución pública de educación superior; así, estas dos vías para el acceso al reconocimiento, se vieron robustecidas con una nueva alternativa al tenor de la cual el reconocimiento era otorgado a través de un acuerdo, aunque los órganos competentes fueron cambiando con el devenir de las legislaciones: en este orden de ideas, la Ley Orgánica de Educación de 1940 sin hacer aún una nítida diferenciación entre el reconocimiento y la revalidación de estudios, encomendó ambas tareas a la Secretaría de Educación Pública en el Distrito y Territorios Federales y a diversas Comisiones en las entidades federativas; por su parte la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942, dispuso que los interesados pudieran ingresar sus solicitudes ante las autoridades municipales, estatales o federales en el ámbito de sus respectivas competencias; finalmente la Ley Federal de Educación que data del año 1973 estableció facultades concurrentes a las autoridades educativas locales y federales para otorgar el reconocimiento de validez oficial de estudios.

SEXTA. El 12 de noviembre de 1978, vio la luz una nueva alternativa para acceder al reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior; en dicha fecha se emitió el primer Acuerdo Secretarial que, dimanado del titular de la Secretaría de Educación Pública, otorgó el reconocimiento a favor de una institución particular de educación superior. La novedad de esta circunstancia se advierte al ponderar que, para 1976, la legislación educativa federal contaba ya con diversos lineamientos en torno al procedimiento para la obtención del reconocimiento, ninguno de los cuales, requería o implicaba la emisión de un Acuerdo de semejante envergadura. La historia de la educación superior mexicana ha visto sólo cuatro instrumentos jurídicos de esta índole, cuya intención esencial consiste en otorgar a las cuatro instituciones particulares titulares de ellos, la misma libertad administrativa que aquélla que gozaban las Escuelas Libres Universitarias, sin acudir a un mecanismo jurídico caído en desuso: el decreto presidencial.

SÉPTIMA. Al tenor de la reforma implementada en el artículo 3° Constitucional en 1993, en dicho arábigo se tutelan dos garantías de diversa índole: a la garantía

individual por virtud de la cual todo individuo tiene derecho a recibir educación, se suma la garantía social de igualdad de oportunidades a través, precisamente, de la educación. La citada enmienda tuvo gran repercusión en la educación impartida por los particulares. A partir de 1993 el clero pudo impartir educación del tipo básico y normal, cumpliendo tan solo con los requisitos impuestos a cualquier particular; además las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial, solo podrían ser otorgados y retirados en los términos previstos por las leyes, circunstancia que terminaba con la facultad discrecional del Estado que había pervivido en las versiones anteriores del artículo 3°. Los requisitos para el otorgamiento de reconocimiento de validez oficial de estudios fueron establecidos por el artículo 55 de la Ley General de Educación, ordenamiento que data igualmente del año 1993; estos requisitos son: personal que acredite preparación necesaria para impartir educación; instalaciones que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad y pedagógicas que la autoridad determine; planes y programas que la autoridad educativa competente estime procedentes.

OCTAVA. La promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y su posterior entrada en vigor, vino a robustecer la relación de los gobernados con la Administración Pública Federal, al codificar en un mismo cuerpo normativo, diversas disposiciones jurídicas diseminadas en numerosas leyes administrativas especializadas. Empero, el régimen supletorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo reviste carices muy peculiares, pues si bien la vía normal en materia de supletoriedad de leyes discurre generalmente de un ordenamiento normativo especializado hacia textos normativos generales que regulen principios esenciales, en el caso de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es el cuerpo normativo general e integrador el que por disposición expresa del legislador prevé la aplicación supletoria del ordenamiento al que pertenece: a las leyes administrativas federales.

NOVENA. En las postrimerías de la década de los noventa la Administración Pública Federal, la emisión de reconocimientos de validez oficial de estudios del tipo superior, era una práctica consolidada que se verificaba al tenor los lineamientos establecidos en la Ley General de Educación, muchos de ellos enriquecidos con el advenimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Sin embargo, aún existía un amplio margen de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de las normas que integran

ambos textos legales. Este enorme vacío normativo fue colmado, con la emisión de los Acuerdos Secretariales 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización o reconocimiento de validez oficial, promulgado el 27 de mayo de 1998 y por el Acuerdo 279 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. El advenimiento de estos dos ordenamientos reglamentarios generó un nuevo régimen en torno a los servicios de educación superior con reconocimiento de validez oficial de estudios: el programa de simplificación administrativa, a través del cual las instituciones educativas cuentan con ventajas de autonomía administrativa y una mayor agilidad en los trámites y procedimientos que deben substanciarse ante la Administración Pública Federal.

DÉCIMA. En el universo actual de instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, coexisten establecimientos educativos pertenecientes al régimen de Escuelas Libres; instituciones con Acuerdos Secretariales; particulares inscritos en el programa de simplificación administrativa; instituciones con reconocimiento obtenido a través de un acuerdo, (categoría que además constituye la definición de reconocimiento de validez oficial de estudios (RVOE) por antonomasia); y establecimientos con estudios incorporados a instituciones públicas de educación superior. El grado autonomía administrativa discurre de mayor a menor según el orden en que aparecen mencionados dichos establecimientos; sin embargo en cualquiera de estos casos el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal, se define como la manifestación unilateral de la voluntad de la Administración Pública Federal que decide satisfacer la petición de una institución particular de educación superior, por virtud de la cual, dicha institución es incorporada al Sistema Educativo Nacional, quedando sujeta a la vigilancia y control del Estado y los estudios impartidos en ella adquieren el carácter de servicio público y cuentan con los mismos efectos jurídicos que los estudios realizados en instituciones públicas de educación superior.

DÉCIMA PRIMERA. El segundo párrafo del artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que sea la ley quien determine cuáles son las autoridades que expedirán los títulos indispensables para el ejercicio de las profesiones

que así lo requieran. Si bien las instituciones privadas con reconocimiento de validez oficial, emiten títulos profesionales, ello no las convierte en autoridades competentes, pues los títulos dimanados de dichas instituciones no gozarán de efectos jurídicos hasta en tanto se verifique la autenticación del documento por parte de la autoridad que expidió el reconocimiento de validez correspondiente. Empero, tanto la enseñanza que precede y fundamenta la instrumentación de los títulos dimanados de instituciones reconocidas, así como la expedición material de los mismos, constituyen actos de preparación o de ejecución de la función administrativa. En este orden de ideas, las instituciones incorporadas al Sistema Educativo Nacional, por virtud del reconocimiento de validez, son organismos situados en los linderos que separan el derecho público del privado; son instituciones que pertenecen a la descentralización administrativa por colaboración en grado de ejecución.

DÉCIMA SEGUNDA. El procedimiento para la obtención del reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior es un procedimiento externo, previo y formalizado que inicia a petición de parte. Tras la solicitud del particular para obtener el reconocimiento del tipo educativo señalado, la autoridad educativa competente debe cerciorarse que el peticionario cumple a cabalidad con los lineamientos diseminados entre el artículo 55 de la Ley General de Educación y los Acuerdos Secretariales con números 243 y 279, promulgados respectivamente el 27 de mayo de 1998 y el 10 de junio del año 2000. Luego entonces, dicho procedimiento administrativo consta de dos grandes etapas: a) análisis especializado en torno a la procedencia de los planes y programas de estudio propuestos por el particular; b) visita de supervisión a las instalaciones que serán destinadas a la prestación del servicio educativo, para constatar que el inmueble cumple con las condiciones higiénicas de seguridad y pedagógicas indispensables; en esta diligencia se supervisa también que el personal académico propuesto cumpla con los lineamientos aplicables. Una vez integrado el expediente administrativo correspondiente con las constancias recabadas durante la substanciación del procedimiento la autoridad educativa emite el acuerdo por el que otorga el reconocimiento o la resolución administrativa que funda y motiva la negación de otorgar el propio reconocimiento.

DÉCIMA TERCERA. Como consecuencia de la naturaleza jurídica de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, que las ubica dentro de la descentralización administrativa por colaboración, dichas instituciones están subordinadas a la vigilancia y control estatal. Tal sujeción encuentra su fundamento en los artículos 57 y 58 de la Ley General de Educación. Las facultades de vigilancia de los servicios educativos de educación superior son ejercidas por las autoridades competentes a través del medio preponderante de las visitas de inspección, cuya realización exige: orden escrita dimanada de autoridad competente; identificación debida de los visitantes; la suscripción de un acta que dé cuenta de las vicisitudes surgidas durante el desahogo de la vista, por parte de las personas que intervinieron en ella y por dos testigos; la entrega de un ejemplar del acta al visitado. Las visitas de inspección pueden generar cualquiera de las siguientes consecuencias: a) archivo de las constancias correspondientes, una vez que la institución reconocida ha demostrado el cumplimiento de la normatividad educativa; b) recomendación de la autoridad educativa para implementar mejoras en el servicio o para abstenerse en lo sucesivo de conculcar disposiciones normativas, cuando el incumplimiento de éstas no amerite la imposición de sanciones administrativas; c) la incoación de un procedimiento administrativo sancionador.

DÉCIMA CUARTA. El procedimiento administrativo de sanción es un procedimiento externo, previo y formalizado que inicia de oficio. Para incoar un procedimiento de esta índole es menester que las conductas u omisiones de los particulares en contra de los cuales se instaura, actualicen hipótesis normativas previstas en la ley como generadoras de sanciones administrativas. Cuando la autoridad educativa competente considere causas justificadas para la imposición de sanciones, debe hacer del conocimiento del presunto infractor dicha circunstancia para que dentro del término de quince días hábiles posteriores a la notificación del inicio, responda lo que a su derecho convenga. Fenecido dicho término la autoridad emite el acuerdo por virtud del cual admite o desecha los medios de convicción ofrecidos por el particular y establece un término de tres días para el desahogo de las pruebas que así lo requieran. Concluida la tramitación del procedimiento, la autoridad educativa pone a disposición del particular involucrado, las constancias que integran el expediente administrativo correspondiente a fin de que dentro de los diez días posteriores formule por escrito los alegatos que

estime convenientes mismos que serán tomados en cuenta en la resolución que ponga fin al procedimiento, la cual deberá emitirse dentro de los diez días hábiles posteriores a la fecha en que se exhiba el escrito de alegatos o se verifique el fenecimiento del término legal correspondiente.

DÉCIMA QUINTA. Las facultades de inspección y vigilancia del Estado en torno a los servicios de educación superior impartidos al amparo del reconocimiento implican la posibilidad de imponer sanciones administrativas; esta prerrogativa encuentra su fundamento en los artículos 75 y 76 de la Ley General de Educación; Las sanciones que las autoridades educativas competentes están facultadas para imponer a las instituciones reconocidas consisten en multa, retiro del reconocimiento o amonestación con apercibimiento; la imposición de una cualquiera de estas sanciones no impide la imposición de cualquiera otra según el caso específico. Para determinar la sanción aplicable al caso concreto las autoridades señaladas habrán de ser ponderar las circunstancias en que se cometió la infracción, los daños y perjuicios que se hayan producido o puedan producirse, la gravedad de la infracción, su carácter intencional, las condiciones socioeconómicas del infractor y si se trata de reincidencia. Cuando proceda el retiro del reconocimiento también la autoridad educativa tomará las medidas pertinentes para evitar perjuicios a los usuarios del servicio educativo; el retiro comenzará a surtir efectos a partir del ciclo escolar inmediato posterior a la imposición de la sanción administrativa.

DÉCIMA SEXTA. Es necesaria una revisión de todos los numerales que integran la Ley General de Educación a efecto de hacer manifiesta la derogación que ejerció el advenimiento de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en especial los numerales relacionados con el recurso administrativo (artículos 80 a 85 de la Ley General de Educación). Resulta igualmente indispensable la reelaboración de los artículos 58 y 78 de la Ley General de Educación a efecto de armonizarlos con las disposiciones por virtud de las cuales la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula el procedimiento para las visitas de verificación y el procedimiento administrativo sancionador. Además ha menester diferenciar en la Ley General de Educación los supuestos para el retiro del reconocimiento derivado de incumplimientos imputables a los particulares, de las hipótesis que generan sanciones de otra índole En el mismo

tenor, deviene imprescindible integrar en la Ley General de Educación, la amonestación con apercibimiento, la cual no figura en la redacción del actual artículo 76. Finalmente urge aumentar la cantidad de salarios mínimos con que las autoridades educativas pueden multar las instituciones con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior.

DÉCIMA SÉPTIMA. La emisión de un nuevo Acuerdo Secretarial, destinado a regular los procedimientos administrativos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior que integre de manera armónica las disposiciones relativas a este tipo educativo que se encuentran actualmente diseminadas entre los Acuerdos Secretariales 243 y 279 promulgados respectivamente el 27 de mayo de 1998 y el 10 de julio de 2000, garantizaría la certeza de los particulares en cuanto a la actividad de la Administración Pública Federal, conjurando la necesidad de acudir a diversos textos reglamentarios, para la defensa de sus intereses; además el nuevo Acuerdo brindaría la valiosa oportunidad de revisar y ajustar las disposiciones que integran al diverso número 279, a las necesidades educativas actuales. De hecho es menester que la nueva reglamentación del reconocimiento de los estudios superiores, enriquezca la regulación del aspecto relativo al personal docente que imparta el servicio educativo del tipo mencionado, así como el rubro destinado a los lineamientos que deben colmar las instalaciones destinadas a la prestación efectiva del servicio mencionado, pues los preceptos vigentes resultan endeble y rebasados por la realidad social. Además es imperativo derogar la simplificación administrativa, regulada por el cuarto título del actual Acuerdo 279, por tratarse de un régimen anticonstitucional. Finalmente es indispensable que el nuevo instrumento regulador del reconocimiento en materia superior contenga la exigencia, a cargo de las instituciones particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior, de acreditar los procesos de acreditación de calidad.

DÉCIMA OCTAVA. Es necesaria la derogación pronta de la actual Ley para la Coordinación de la Educación Superior y la instrumentación de una nueva legislación que atienda los siguientes rubros. A) Coordinación económica y administrativa entre los diversos órdenes de gobierno; B) Conceptualizaciones generales en torno al tipo educativo superior; D) Determinación de la naturaleza jurídica de las instituciones de

educación superior; E) Herramientas normativas para facilitar la comunicación entre estas instituciones recíprocamente y con relación al Estado.

DÉCIMA NOVENA. Debe derogarse a la brevedad posible, la autorización prevista por la fracción X del artículo 11 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, toda vez que se trata de una figura jurídica que causa incertidumbre para los gobernados, al no ser capaces de verificar el alcance de la autorización que la misma incorpora y desde la óptica de la autoridad puede generar actos administrativos deficientes, fácilmente abatidos por cualquier medio de impugnación administrativa. Además es menester implementar las enmiendas correspondientes al citado Reglamento, con el objeto de que la Dirección General de Educación Superior Universitaria cuente con facultades exclusivas para la substanciación de los procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior a nivel federal, extrayendo dichas facultades de las siguientes unidades administrativas: Dirección General de Educación Superior Tecnológica; Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación.

VIGÉSIMA. Existe un común acuerdo entre la sociedad en general, de las autoridades y de los diestros en la materia, en que la regulación actual de los procedimientos vinculados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior ha sido rebasada, dando pábulo a la instauración de establecimientos perjudiciales para la educación superior de los mexicanos, dada la baja calidad de los servicios que ofrecen a los usuarios quienes al no haber sido admitidos en las instituciones públicas de educación superior, acuden a ellos. No es otro sino el jurista quien debe interesarse por cimentar sólidas bases normativas para la regulación adecuada de los procedimientos relacionados con el otorgamiento del reconocimiento de validez oficial del tipo superior. Aunque es menester que tal jurista tenga mucha precaución al valorar una posible implementación de las reformas normativas que exigen factores exógenos al derecho, ello no quiere decir que el propio investigador desatienda completamente estas exigencias; tamizadas por un prolijo y concienzudo análisis armónico de nuestro sistema jurídico las opiniones de los actores principales de la educación superior en México puede arribar a grandes resultados.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA SILVA, Adrián, “La Educación Superior Privada en México”, IESALC-UNESCO, México, 2006.

ALBATCHEV, Philip, Et. Al., “Educación Superior Privada, Problemas Educativos de México”, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002.

BOBBIO, Norberto, “La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político”, Fondo de Cultura Económica, México. 2002.

BRAVO UGARTE, José, “Compendio de Historia de México”, décimo tercera edición, Editorial JUS, México, 1984

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Las Garantías Individuales”, Trigésimo novena edición, Porrúa, México, 2009.

CARABÉS PEDROZA, José de Jesús Et. Al., “Fundamentos Jurídico-Políticos de la Educación en México”, Tercera Edición, Editorial Progreso, México 1990.

CARPISO, Jorge, “La Constitución Mexicana de 1917”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

CIRIGLIANO, F.J. Gustavo, “Filosofía de la Educación”, Segunda Edición, Humanitas, Argentina, 1984.

CISNEROS FARÍAS, Germán, “Axiología del Artículo Tercero Constitucional”, Editorial Trillas, México, 2000.

DE LEONARDO, Patricia, “La Educación Superior Privada en México.” Editorial Línea, México, 1983.

DURKHEIM, Émile, “Educación y Sociología”, Colofón, México, 2009.

FAYT, Carlos “Derecho Político” Tomo I, Décima Edición, Depalma, Argentina, 1998.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Et. Al. “Diccionario de Derecho Administrativo”, Segunda Edición, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.

_____ “Derecho Administrativo” Servicios Públicos, Porrúa, México, 1995

FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Porrúa, Cuadragésimo Quinta Edición, México, 2006,

FRESÁN OROZCO, María Elena, Et. Al. “La Educación Superior en el Siglo XXI” Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, México, 2004.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, “Introducción al Estudio del Derecho” Quincuagésimo Segunda edición, Porrúa, México, 2004.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, “La Autonomía Universitaria en la Constitución y en la Ley”, UNAM, México, 2005.

GUEVARA GONZÁLEZ, Iris, “La Educación en México, Siglo XXI”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, México, 2002.

GONZÁLEZ AVELAR, Miguel, Et. Al., “Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1969.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz, “Valores del Estado en el Pensamiento Político, McGraw-Hill, Segunda Edición, México, 2002.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “El Procedimiento Administrativo Federal”, Segunda Edición, Porrúa-UNAM, México, 2000.

LARROYO, Francisco, "La Ciencia de la Educación", Porrúa, México, 1973.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo, "Pedagogía Jurídica", Porrúa, México, 2002.

LUCERO MENDOZA, Manuel, "Ley Federal de Procedimiento Administrativo Comentada", Porrúa, Séptima Edición, México, 2008.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael, "Derecho Administrativo" 1er y 2do Cursos, Oxford, México, 2000.

MEDINA DE LA CERDA, Rafael, Et. Al., "Tópicos en Educación Superior", Una Mirada desde la FIMPES, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

MONTESQUIEU, "Del Espíritu de las Leyes", Décimo Tercera Edición, Porrúa, México, 2005.

OCDE. Análisis Temático de la Educación Terciaria, Nota de País, México, Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Secretaría de Educación Pública, México, 2006.

PARADA, Ramón, "Derecho Administrativo", Parte General, Tomo I, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Duodécima Edición, España, 2000.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto, "Entre lo Público y lo Privado, la Polémica de las Universidades Patito", en "Anuario Educativo Mexicano, Visión Retrospectiva" Guadalupe Teresinha Bertussi, Miguel Ángel Porrúa-UPN, México, 2004.

ROLDÁN XOPA, Jesús, "Derecho Administrativo", Oxford, México, 2008.

SABINE, George, Historia de la Teoría Política, tercera edición, Trad. Vicente Herrero, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

SEP, Informe Nacional sobre la Educación Superior en México, "Secretaría de Educación Pública", México, 2003.

___ Guía Normativa para la Apertura y Operación de Planteles Educativos Particulares, Editorial Materiales y Servicios para Educar, Segunda Edición, México, 2006, p 29.

SERRA ROJAS, Andrés, "Teoría del Estado", Décimo Quinta Edición, Porrúa, México, 2000.

UNESCO, "Clasificación Internacional Normalizada de la Educación 1997", UNESCO-UIS México, 2006.

ZAVALA, Silvio, "Apuntes de Historia Nacional", Fondo de Cultura Económica, Quinta Edición, México, 1996.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley General de Educación

Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Para la Coordinación de la Educación Superior

Código Federal de Procedimientos Civiles

Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública

Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Manual de Organización General de la Secretaría de Educación Pública

Acuerdo para la Desregulación Empresarial

Acuerdo Secretarial número 243 por el que se establecen las Bases generales de autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios

Acuerdo Secretarial número 279 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior

CIBERGRAFÍA

<http://www.uag.mx/201/nace.htm>

<http://cgut.sep.gob.mx>

www.dgest.gob.mx

www.ITAM.

JURISPRUDENCIA

ACTO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Marzo de 2002, Tesis I.4o. A.31. A, página 1824.

Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Revisión Fiscal 1603/2001. Contralor Interno en la Procuraduría General de la República y otra autoridad. 12 de diciembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez

APERCIBIMIENTO. DISTINCION ENTRE EL APERCIBIMIENTO COMO ACTO DE MOLESTIA Y EL APERCIBIMIENTO COMO SIMPLE ADVERTENCIA O INFORMACION DE OBLIGACIONES QUE IMPONE LA LEY A LOS CONTRIBUYENTES. Octava Época, No. Registro: 213055, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Marzo de 1994, Materia(s): Administrativa Tesis: I.3o.A.534 A, Página: 310.

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Novena Época, No. Registro: 184210, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XVII, Junio de 2003, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/24 Página: 679

DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA, DISTINCIÓN. Registro No. 194196, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Abril de 1999, Página: 521, Tesis: I.4o.A.304 A, Tesis Aislada, Materia(s): Administrativa

EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE ESTABLECE QUE LOS PARTICULARES QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ESTUDIOS SIN RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, DEBERÁN MENCIONAR ESA CIRCUNSTANCIA EN SU DOCUMENTACIÓN Y PUBLICIDAD, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE ENSEÑANZA. Novena Época, No. Registro: 191424, instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. CV/2000, Página: 139

EDUCACIÓN. EL ARTÍCULO 59 DE LA LEY GENERAL RELATIVA QUE ESTABLECE

QUE LOS PARTICULARES QUE PRESTEN EL SERVICIO DE ESTUDIOS SIN RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL, DEBERÁN MENCIONAR ESA CIRCUNSTANCIA EN SU DOCUMENTACIÓN Y PUBLICIDAD, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO. Novena Época, No. Registro: 191365, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Fuente, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XII, Agosto de 2000, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P. CVI/2000, Página: 140

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. No. Registro: 216,534, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 64, Abril de 1993, Tesis: VI. 2o. J/248, Página: 43

METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE CONTEMPLA LAS SANCIONES QUE PUEDEN IMPONERSE POR LAS INFRACCIONES QUE SE COMETAN, VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE PRIMERO DE JULIO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS). Novena Época, No. Registro: 197364, Instancia: Pleno Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta VI, Noviembre de 1997, Materia(s): Constitucional Administrativa, Tesis: P./J. 83/97, Página: 24

MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE EMPLEAN LA PREPOSICIÓN "HASTA", NO SON INCONSTITUCIONALES. Novena Época, No. Registro: 193176, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Octubre de 1999, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. CXXV/99, Página: 586

MULTAS FISCALES. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TIPICIDAD. Octava Época, No. Registro: 226341, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación V, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1990, Materia(s): Penal, Administrativa, Tesis: Página: 598

NULIDAD DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS POR INCORRECTA IDENTIFICACIÓN DE LOS VISITADORES, PROCEDE DECLARARLA EN FORMA LIS Y LLANA. Octava Época, No. Registro: 214595, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 70, Octubre de 1993, Materia(s): Administrativa, Tesis: II.3o. J/60, Página: 58

NULIDAD, JUICIO DE. ALEGATO. NO DEBEN INTRODUCIRSE ELEMENTOS NUEVOS A LA CONTROVERSIA. Novena Época, No. Registro: 202835, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Abril de 1996, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.3o.A. J/10, Página: 253

PRESCRIPCIÓN Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SÍ. Novena Época No. Registro: 194704 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, IX, Enero de 1999, Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A.253 A, Página: 897

RECURSO DE REVISIÓN. NO ES NECESARIO AGOTAR EL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 83 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTES DE ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. Registro No. 168807 Localización: Novena Época, Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVIII, Septiembre de 2008, Página: 232, Tesis: 2a./J. 109/2008, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

SUPLETORIEDAD DE LEYES CUANDO SE APLICA. Registro No. 199547, Localización: Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V, Enero de 1997, Página: 374, Tesis: I.3o.A. J/19, Jurisprudencia, Materia(s): Común

SUPLETORIEDAD DE LEY. REQUISITOS PARA QUE OPERE. Registro No. 212754, Localización: Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente:

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 76, Abril de 1994, Página: 33, Tesis: I.4o.C. J/58, Jurisprudencia, Materia(s): Común

VISITAS DOMICILIARIAS, REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS INSPECTORES QUE LAS PRACTICAN. Registro No. 206465, Localización: Octava Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, VI, Primera Parte, Julio a Diciembre de 1990, Página: 135, Tesis: 2a./J. 6/90, Jurisprudencia, Materia(s): Administrativa.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo Americana, Tomo XIX, Espasa-Calpe, España 1989.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española