

LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

Francisco FERNÁNDEZ FREDES

SUMARIO: I. *Presentación.* II. *La validez oficial de estudios. Significación y alcance del concepto.* III. *La educación impartida por entes públicos.* IV. *La educación a cargo de particulares: autorización, reconocimiento, incorporación e inscripción en el listado de planteles no incorporados.* V. *Estudios impartidos por el gobierno federal a través de dependencias distintas de la Secretaría de Educación Pública.* VI. *Revalidación, equivalencia, certificación, acreditación y convalidación de estudios.*

I. PRESENTACIÓN

El adecuado conocimiento y comprensión de la norma jurídica es, a no dudarlo, factor de primordial importancia para su acatamiento y, consecuentemente, para su real eficacia práctica.

Si el precedente aserto tiene validez universal respecto de toda normativa, su necesidad resulta todavía más ostensible en el caso de los ordenamientos jurídicos de carácter singularmente técnico, en los que la formulación de la voluntad preceptiva recurre con frecuencia a términos o conceptos que tienen una determinada y específica significación en el ámbito disciplinario en que se los emplea, en ocasiones diferente y hasta muy alejada de la que se les confiere no sólo en el uso común sino en otras ramas del derecho.

Esta situación se nos presenta, concretamente, en el ámbito de la legislación educativa, donde el legislador ha regulado determinadas instituciones a través de la configuración de nociones jurídicas que tienen allí un contenido y alcance peculiares cuya delimitación conceptual se hace indispensable para proveer a la correcta aplicación de la normatividad.

En orden a contribuir a esta tarea inspirada en un propósito esclarecedor y también para ofrecer una explicación sistemática de las normas que en nuestro régimen jurídico regulan la validez oficial de los estudios —ámbito material en el que hemos podido detectar un

manejo a veces confuso y hasta contradictorio de las categorías en uso—, se ha elaborado la presente monografía que no pretende ser sino un parcial aporte al análisis y aplicación homogénea de las disposiciones legales alusivas al tema.

Concebida esencialmente para su utilización por quienes se desempeñan al servicio de la educación en nuestro país, confiamos en que su lectura podrá resultar también ilustrativa para el público interesado en el tema, desde que el proceso educativo y sus derivaciones o consecuencias jurídicas involucren, en una u otra forma, a toda la sociedad.

II. LA VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS. SIGNIFICACIÓN Y ALCANCE DEL CONCEPTO

La adquisición de conocimientos, destrezas, habilidades y aptitudes —fenómeno al que convencionalmente podemos designar como aprendizaje— puede desarrollarse de manera formal o no formal. En el primer caso, el fenómeno se desenvuelve con sujeción a cierta metodología y de acuerdo a determinados planes y programas cuya aplicación, supervisión y control son asumidos por una institución educativa que no sólo imparte la enseñanza sino que verifica el grado de su asimilación por el educando. Estamos en presencia de la denominada educación formal o programada.

En contrapartida, se habla de educación informal para aludir a la que la persona adquiere por sí misma, espontáneamente, sin recibirla directamente y ex profeso de una institución encargada de brindar dicha formación. Por consiguiente, en esta modalidad, no hay un mecanismo evaluatorio del aprendizaje adquirido por el sujeto distinto de la demostración efectiva que éste pueda hacer, cuando sea requerido para ello, de los conocimientos o aptitudes que se ha procurado por sí mismo.

La diferencia preindicada tiene importancia capital en la delimitación del concepto de validez de estudios, toda vez que ésta se asocia al reconocimiento que otros hagan de la idoneidad que uno haya podido obtener en determinado ámbito del conocimiento. Cuando el reconocimiento de esa aptitud o mérito lo hace el Estado y, en consecuencia, éste adquiere efecto obligatorio amplio en el territorio nacional, se habla de validez *oficial*.

De lo expuesto se desprende que los estudios realizados de manera informal o autodidáctica no tienen, en principio, validez (en el sentido que le hemos dado al concepto), a menos que quien los efectuó se

someta a una ponderación de los mismos ante la autoridad o institución competente, la que, una vez comprobado un cierto nivel de suficiencia conforme a los planes y programas respectivos, le otorga validez al aprendizaje autónomo mediante la acreditación correspondiente.

La validez oficial es, pues, un atributo propio de los estudios de índole formal o sistemática y podríamos definirla como el efecto probatorio de alcance general (*erga omnes*) en el territorio nacional que tiene la documentación expedida por autoridad o institución educativa competente en cuanto a hacer constar que una persona cursó y aprobó determinado nivel o grado de estudios.

De manera que, si bien conceptualmente la validez está referida a *estudios* (proceso de enseñanza-aprendizaje) realizados en un marco institucional, su expresión práctica se traduce en la eficacia probatoria de los *documentos* que acreditan la realización y aprobación de aquéllos.

Cabe advertir también en este punto que, en la práctica, se suele referir el concepto incluso a los establecimientos que imparten los estudios y así se habla de planteles que ofrecen estudios con o sin validez oficial.

¿Qué estudios formales o institucionales gozan de validez oficial?

La respuesta nos la brinda el artículo 60 de la Ley Federal de Educación, según el cual "los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República", es decir, revisten validez oficial. Ahora bien, si concordamos esta disposición con la del artículo 19 de la propia ley —que acota o demarca la extensión del sistema educativo nacional—, podemos concluir que tienen validez oficial de origen en nuestro sistema jurídico los siguientes tipos o clases de estudios:

a) Los que imparte el Estado a través de órganos o instituciones adscritos a sus distintos niveles de gobierno (federal, estatal o municipal).

b) Los que imparten los organismos públicos descentralizados en los términos de su respectivo estatuto jurídico.

c) Los que imparten los particulares previa la obtención de la autorización correspondiente o del reconocimiento de validez oficial de estudios, en su caso.

Hablamos de que los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tienen validez oficial "de origen" para significar que basta con que sean impartidos en alguna de las hipótesis previamente señaladas para que adquieran dicha eficacia u oponibilidad irrestricta

dentro de la República. En cambio, los que se efectúan fuera del mencionado sistema, no es que no puedan llegar a tener validez oficial, sino que la tendrán a consecuencia de un acto de la autoridad o institución facultada legalmente para ello y que recibe el nombre de revalidación.

Vamos a analizar por separado, en los capítulos siguientes, las distintas variantes del servicio educativo que, por estar comprendidas dentro del sistema educativo nacional, cuentan con validez oficial.

Nos referiremos primero a la educación ofrecida por entes públicos (centralizados, desconcentrados o descentralizados), y luego a la que está a cargo de particulares.

III. LA EDUCACIÓN IMPARTIDA POR ENTES PÚBLICOS

Nuestra Constitución política asigna fundamental importancia al cometido educativo, vinculándolo estrechamente a la consecución del modelo de sociedad y de individuo que ella propugna en su proyecto programático. Tal es el sentido de los principios doctrinarios definidos en su artículo 3o., de cuyo texto y espíritu resulta lícito inferir la consagración en nuestro sistema jurídico de un régimen de Estado docente, entendido como aquel en que se atribuye al Estado la responsabilidad primordial de la impartición de enseñanza, sin perjuicio de la coadyuvancia de los particulares en la prestación de este servicio bajo la rectoría de aquél.

De allí que, en nuestro derecho, si bien se concibe a la educación como una garantía individual —y de acuerdo con ello se la contempla en el capítulo respectivo de la Constitución—, no se la entiende como una libertad o prerrogativa absoluta del individuo para transmitirla a otros como lo tenga por conveniente (al estilo del liberalismo decimonónico), sino más bien como una feliz articulación entre la libertad de impartir conocimientos (garantía individual), debidamente reglada en su desarrollo y efectos por el poder público cuando su ejercicio alcanza impacto colectivo, y la garantía social que representa asegurar el acceso de la población a este satisfactor.

Es el mismo constituyente el que asigna al Estado la misión ineludible de velar por la atención de las necesidades educativas de los mexicanos, al señalar que la *función social educativa* será distribuida por el legislador entre la *Federación, los estados y los municipios* (fracción IX del artículo 3o.), determinación reiterada por el artículo 25 de la Ley Federal de Educación cuando establece, en su fracción I,

que al Ejecutivo federal le corresponde, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios y de otras dependencias del mismo Ejecutivo federal, aspecto este último que más adelante examinaremos con detenimiento.¹

De manera, pues, que la impartición de educación es una responsabilidad central y prioritaria del Estado, el que la ejerce a través de sus distintos niveles de gobierno, ya que la educativa es una materia de competencia concurrente entre la Federación y los estados.

Sin embargo, la ley reserva al gobierno federal ciertas atribuciones rectoras en el ámbito educativo, las que se enumeran en el citado artículo 25 de la Ley Federal de Educación y esencialmente se contraen a la regulación de los elementos torales de la función educativa en los niveles que se consideran de particular preeminencia por su repercusión social, a saber: la educación primaria, la educación secundaria, la educación normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos.

Hay, en consecuencia, necesidad de distinguir —cuando del Estado hablamos como agente del proceso educativo— entre la intervención que le corresponde como autoridad regulatoria y supervisora, y su participación como prestador del servicio a través de sus propios establecimientos escolares.

1. Educación impartida por el gobierno federal

La prestación directa del servicio educativo por el gobierno federal no sólo encuentra su fundamento legal en el ya mencionado artículo 25 de la Ley Federal de Educación, sino también en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyas cuatro primeras fracciones encomiendan a la Secretaría de Educación Pública organizar y desarrollar diversos tipos y especialidades de enseñanza, así como crear y mantener escuelas de todas clases a través de la República. Ello sin perjuicio, como ya se dijo, de la educación que la Federación puede impartir a través de otras de sus dependencias, posibilidad prevista por el artículo 27 de la Ley Federal de Educación y también por diversos artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹ Ver *infra*, capítulo IV.

Las dependencias del Ejecutivo federal pueden prestar el servicio educativo, bien a través de establecimientos directamente dependientes de sus unidades administrativas (planteles concentrados), o bien a través de sus órganos desconcentrados, que son aquellos que, no obstante carecer de personalidad jurídica propia y estar jerárquicamente subordinados a la dependencia de la que forman parte, son dotados de facultades específicas para resolver sobre determinadas materias (desconcentración funcional) o en un cierto ámbito territorial (desconcentración espacial).

En el caso de la Secretaría de Educación Pública, son órganos funcionalmente desconcentrados a cargo de la impartición de enseñanza, entre otras de sus funciones, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial.

Como expresiones de desconcentración territorial podríamos mencionar a los planteles dependientes de las antiguas unidades de servicios educativos a descentralizar. Sin embargo, transformados ya estos órganos en toda la República en servicios coordinados de educación pública, por efecto de la suscripción de los respectivos acuerdos de coordinación con los gobiernos de las treinta y una entidades federativas, han pasado a ser órganos descentralizados de naturaleza peculiar, pues son producto de la voluntad consensual de dos distintos niveles de gobierno.

2. Educación impartida por los gobiernos estatales y los municipios

En los términos que prevean las respectivas leyes estatales, los gobiernos de las entidades federativas, y aun los municipios, pueden brindar el servicio educativo; claro que a través de planteles situados en el territorio de su jurisdicción (artículo 28 de la Ley Federal de Educación). Sin embargo, las constancias, certificaciones de estudios y los títulos profesionales expedidos por dichos establecimientos tienen validez en todo el territorio nacional (artículos 121 constitucional y 23 de la Ley Federal de Educación).

Esta potestad en materia educativa de los gobiernos locales, obviamente enmarcada en los lineamientos del artículo 3o. constitucional y en las disposiciones de la ley federal de la materia, debe también ajustarse al cumplimiento de los planes y programas, así como al uso del material educativo que, para los niveles de educación conceptuados

como de rectoría federal, determine la Secretaría de Educación Pública (artículo 25 de la Ley Federal de Educación, fracciones III a V).

3. *Educación impartida por organismos públicos descentralizados*

Para auxiliarse en el desempeño de algunas de sus funciones propias, concretamente en la prestación de un servicio público o social (artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales), el Estado puede recurrir a la creación de organismos descentralizados, que son las entidades generadas por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal y dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).²

Varios son, en nuestro país, los organismos públicos descentralizados que tienen a su cargo la prestación de servicios educativos. Dentro de ellos cabe formular, desde luego, una distinción fundamental entre aquellos que imparten educación superior y han sido dotados de autonomía por la ley (requisitos copulativos) y los demás. La diferenciación es importante por cuanto los primeros se autogobiernan (en ello consiste precisamente la autonomía); en tanto los otros, si bien dotados de capacidad autogestionaria por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuentan en sus órganos de gobierno con una presencia preponderante de representantes del Ejecutivo y están sujetos a distintas formas de control por la dependencia coordinadora del sector en que se insertan y por las llamadas dependencias globalizadoras.

¿Significa lo anterior que los organismos descentralizados a cargo de funciones docentes y que no son instituciones públicas autónomas de educación superior carecen de autonomía académica?

Si por autonomía académica entendemos la aptitud jurídica del organismo para darse sus propios planes y programas de estudios, para certificar los estudios que en él se realicen y para revalidar o establecer equivalencias respecto de los cursados en otras instituciones, debemos señalar que, en todos los casos que encontramos en el sector educativo, los organismos docentes poseen tal aptitud, conferida expresamente en el acto jurídico normativo que les dio origen. De modo que los marcos en que puede desarrollar su actividad el organismo son los que establece el ordenamiento que rige su funcionamiento.

² Lo expuesto se refiere a los organismos descentralizados del gobierno federal. Pero puede haberlos —y de hecho los hay— también a nivel de las administraciones estatales, creados por ley del congreso local o por decreto del gobernador.

De lo expuesto se sigue que los estudios impartidos por organismos públicos descentralizados, cuando para ello los facultan sus textos estatutarios, tienen validez oficial *per se*, es decir, sin necesidad de que medie un acto de autoridad, distinto del de su creación o regulación, que se las confiera.

La situación difiere, en cambio, tratándose de otras entidades paraestatales que, conforme a sus estatutos, tengan por objeto impartir servicios educativos. Así, por ejemplo, en el caso de una asociación civil de participación estatal —como podría ser El Colegio de México, A. C., o el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.— sí sería menester, para que sus estudios adquieran validez oficial, que se les acuerde reconocimiento por el gobierno federal, por un gobierno estatal (aunque sólo en el ámbito de su respectivo territorio) o por un organismo descentralizado facultado para concederlo. Ello porque los preceptos legales aplicables a la materia se refieren exclusivamente a los organismos descentralizados (artículos 19, 23 y 31 de la Ley Federal de Educación), lo cual se explica porque éstos son entes públicos por naturaleza, se crean en virtud de un acto de autoridad y simplemente se diferencian del Estado mismo por la capacidad autogestionaria de que éste los inviste para la mejor consecución de sus fines. Por el contrario, las otras personas jurídicas paraestatales son, en rigor, entes de derecho privado cuya inclusión en el ámbito paraestatal no deriva de su naturaleza misma, sino de la aportación de recursos públicos para la integración de su patrimonio.

4. *Validez intrínseca de los estudios impartidos por entes públicos*

Estimamos conveniente enfatizar que la educación impartida por cualquier ente público facultado para ello (órgano de gobierno de cualquier nivel u organismo descentralizado) tiene una validez intrínseca, es decir, que dimana de la norma misma que autoriza su impartición por el órgano competente, con el solo cumplimiento de los requisitos que la propia norma establezca. No ocurre lo mismo con los estudios que imparten los particulares, como veremos en el capítulo siguiente, pues en ese supuesto la norma jurídica consagra la posibilidad de la prestación de este servicio por los interesados en hacerlo; mas para que los estudios así realizados adquieran validez, se requiere de un acto de la autoridad educativa que se la atribuya (reconocimiento).

De la referida validez intrínseca deriva una consecuencia importante: los estudios cursados en una escuela oficial son válidos aun si los planes y programas conforme a los que se impartieron no estaban formalmente aprobados por el órgano competente o si tenían carácter experimental, pues el Estado crea la apariencia de la legalidad de sus actos y a ella se atienen los administrados, quienes no podrán resultar afectados en sus legítimos intereses a consecuencia de anomalías internas en el aparato estatal. De haberlas, es el superior jerárquico respectivo el llamado a corregirlas, pero sin que ello reporte perjuicio a los administrados (en este caso, los usuarios del servicio educativo) que obraron de buena fe.

IV. LA EDUCACIÓN A CARGO DE PARTICULARES: AUTORIZACIÓN, RECONOCIMIENTO, INCORPORACIÓN E INSCRIPCIÓN EN EL LISTADO DE PLANTELES NO INCORPORADOS

Si bien el Constituyente, al referirse a la intervención de los particulares en la prestación del servicio educativo, recurrió a una fórmula preceptiva que parece dar la impresión de consagrar a la educación como un campo abierto a la libre iniciativa de aquéllos ("los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados", artículo 3o., fracción II, de nuestra Constitución política), en realidad la concibió como un servicio público (cuya prestación, por consiguiente, corresponde originalmente al Estado sin perjuicio de que éste la concesione a particulares), pues a continuación añadió: "Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y³ a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público". Y, por lo que hace a los demás niveles educativos, en la fracción V del mismo artículo 3o. se advierte: "El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares."

Queda, pues, de manifiesto que la educación a la que hemos llamado formal o institucional —que es la que tiene validez en términos de la

³ Nos parece inapropiado el empleo, en este caso, de la conjunción copulativa "y", pues la educación de que se trata no necesita estar destinada simultáneamente a ambos sectores sociales para ser materia de autorización. Basta con que se dirija a unos u otros, indistintamente. Por ello habría sido más correcto usar la disyuntiva "o", como lo hace la Ley Federal de Educación en sus artículos 8o.; 9o.; 24, fracción XI; 25, fracciones III y IV; 32, párrafo segundo; 33; 35, párrafo primero; 36; 39, párrafo primero, y 40.

oponibilidad de la documentación que la acredita— no es materia de libre asunción por los particulares, sino que, para impartirla al público con tales efectos, éstos deberán obtener, según el nivel educativo de que se trate, autorización o reconocimiento del órgano estatal habilitado para otorgarlos.

La libertad de enseñanza, entonces, concebida como una prerrogativa propia del ser humano, independiente de toda injerencia estatal, está referida al derecho para transmitir conocimientos o destrezas sin efecto certificatorio obligatorio ante terceros, es decir, se contrae a lo que podríamos llamar preceptoría privada o a la prestación de servicios formativos o informativos que no se consideran de significación o repercusión social y a cuyo respecto la intervención estatal sólo se da a título de protección de los intereses del consumidor, como en cualquier otro caso de prestación de servicios privados.

El carácter de servicio público de la educación institucional lo reconoce la fracción IX del propio artículo 3o. constitucional y lo corrobora el artículo 3o. de la Ley Federal de Educación, cuando prescribe: "La educación que imparte el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios es un servicio público."

Si es la educación un servicio público, ¿qué naturaleza jurídica tiene el acto por el que el Estado encomienda su prestación a un particular?

Aunque el punto ameritaría un análisis más profundo y detenido que el que permite el objetivo de este trabajo, podríamos estimar que tanto en el caso de la autorización como en el del reconocimiento de validez oficial de estudios estamos en presencia de una concesión de características peculiares porque:

a) Al igual que en la concesión para la explotación de otros servicios públicos, el particular no tiene un derecho preconstituido que el Estado simplemente le reconozca, sino que es el acto mismo de la concesión el que genera derechos para el prestador del servicio. En esto se diferencia, en la doctrina del derecho administrativo, la concesión de la autorización, en la que el acto de la autoridad solamente habilita para el ejercicio de una actividad, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en resguardo del interés general; pero para la cual el particular tenía ya un derecho en embrión. Para decirlo en otras palabras: mientras la concesión es acto de creación de un derecho, la autorización es acto que capacita para el ejercicio de un derecho ya existente.

b) Como consecuencia del rasgo anterior, en la concesión (y es el caso tanto de la autorización como del reconocimiento en materia

educativa) el particular solicitante no puede inconformarse si la autoridad se la deniega, porque carece de un derecho previo a la concesión misma.

c) Por último, la autorización y el reconocimiento en materia educativa difieren de las características propias de otras concesiones —y por eso decimos que son una forma de concesión peculiar o *sui géneris*— en que se otorgan sin plazo de duración (puede ser revocada o retirado, respectivamente, en el momento en que dejen de cumplirse los requisitos que la norma jurídica establece para su otorgamiento, sin que contra tal decisión proceda juicio o recurso alguno), lo que hace más precario el derecho de su titular, y en que no se presenta, a su respecto, el llamado derecho de reversión.⁴

La autorización para impartir educación y el reconocimiento de validez oficial de estudios presentan similitudes y diferencias entre sí. Entre las primeras se cuenta la ya mencionada en cuanto a que ambos son actos de otorgamiento y revocación o retiro discrecional por parte del Estado (aunque no arbitrarios porque se conceden con base en criterios regulados por la norma de derecho) y también la de que son de carácter expreso, lo que significa que se otorgan por escrito, bajo la forma de acuerdo del órgano que los concede, y no pueden nunca inferirse de actos u omisiones de la autoridad que hagan suponer su aquiescencia.

Las diferencias las detectaremos una vez que examinemos el alcance de la aplicación de uno y otro concepto, que pasamos seguidamente a explicar.

1. La autorización para impartir educación

Como hemos visto, se encuentra consagrada, como requisito ineludible para la impartición por particulares de educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros o a campesinos, por la fracción II del artículo 3o. constitucional y es regulada en detalle por los artículos 32 y siguientes de la Ley Federal de Educación.

Con apego al texto de las disposiciones aludidas, podríamos definirla como el acto expreso de un órgano del poder público por el que se encomienda a un particular la prestación del servicio público educativo en los niveles o especialidades que taxativamente señala la norma

⁴ En cuya virtud, al expirar la concesión, el Estado pasa a ser dueño de todas las instalaciones y equipos que el concesionario empleó para la explotación del servicio.

de derecho, previa la comprobación de que en la especie se cumplen los requisitos que el legislador establece para su otorgamiento.

De la precedente definición podemos extraer las características esenciales de la autorización, a saber:

a) Es un acto del poder público, es decir, de un órgano central del gobierno federal o estatal (artículos 33 y 35 de la Ley Federal de Educación), por lo que no podrían conferirla los organismos descentralizados aunque para ello los facultara su acto de creación, ya que estos entes públicos no son expresiones de poder público. La limitación referida es aplicable aun a los organismos descentralizados creados por ley y dotados de autonomía por la misma, ya que el requisito que comentamos (el que sea un órgano de poder público el que otorgue la autorización) es de rango constitucional.

b) Es un acto expreso, formal y discrecional para el Estado, rasgos éstos que comentamos más arriba, al mencionar las similitudes entre la autorización y el reconocimiento.

c) Su obtención es obligatoria para el particular que desee impartir educación en los niveles y especialidades a que se aplica esta figura (primaria, secundaria, normal y la educación destinada a obreros o a campesinos) y debe ser previa al inicio de la actividad docente.

d) Su aplicación es de derecho estricto porque las normas que la consagran son de carácter excepcional. Esto quiere decir que la autorización sólo puede exigirse en los casos para los que taxativamente la contempla la norma jurídica y en ningún caso por analogía a otros no expresamente previstos. Así, por ejemplo, la educación preescolar no es materia de autorización en nuestro régimen jurídico vigente porque no está incluida entre los niveles a que la Constitución y la ley han circunscrito esta exigencia. No valdría, pues, pretender que se le aplique el mismo tratamiento de la educación primaria, invocando una posible analogía en la importancia pedagógica de una y otra.

e) Se otorga cuando el solicitante se compromete a sujetarse a los principios consagrados por el artículo 3o. constitucional y reúne los requisitos que especifica el artículo 35 de la Ley Federal de Educación, entre los que sobresale la obligación de aplicar los planes y programas definidos por la Secretaría de Educación Pública.

2. El reconocimiento de validez oficial de estudios

A diferencia de lo que sucede con la autorización, ni la Constitución ni la Ley Federal de Educación especifican a qué niveles o variantes

de educación les es aplicable la figura del reconocimiento. El artículo 35 de la ley en cita, tras señalar los niveles que son materia de autorización, alude al "...reconocimiento de validez oficial de estudios distintos de los anteriores..." De manera que al reconocimiento podemos circunscribirlo por exclusión: los servicios educativos que no requieren autorización para ser prestados por particulares pueden ser objeto de reconocimiento.

¿Y cómo podríamos conceptuar a este acto para diferenciarlo de la autorización?

Podríamos decir que el reconocimiento es el acto por el cual el Estado, o un organismo público descentralizado facultado al efecto por su respectivo ordenamiento orgánico, confiere validez oficial a los estudios que se imparten en planteles particulares, cuando éstos cumplen con los requisitos que establecen la Constitución y la ley (que son básicamente los mismos que se exigen para la autorización).

Son características propias del reconocimiento:

a) Que no está referido taxativamente a determinadas variantes o tipos de educación, sino que es posible solicitarlo para todos aquellos estudios que no requieren autorización.

b) Que su obtención es en principio potestativa para el particular prestador del servicio; pero si éste quiere ofrecer al público estudios investidos de validez oficial, le resulta imperioso lograr el reconocimiento.⁵

c) Al igual que la autorización, es un acto expreso, formal y discrecional de quien lo otorga; pero no necesita ser previo a la apertura del establecimiento educativo, simplemente porque la norma jurídica no lo exige así.

d) Se otorga en relación a planes de estudio determinados que pueden no ser únicos para todo el tipo educativo de que se trate, sino

⁵ A este respecto debe tenerse presente que el carácter potestativo del reconocimiento desaparece cuando el particular prestador del servicio se propone impartir estudios profesionales que culminan con la expedición de un título, pues el artículo 1o. de la Ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, define al título profesional como "el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta Ley y otras disposiciones aplicables". De aquí se infiere que si quiere ofrecer títulos (lógico supuesto al que aspira quien se inscribe en una carrera profesional), el particular *debe* obtener el reconocimiento de validez oficial para esos estudios de bachillerato, por ser requisito propedéutico necesario de los de nivel profesional.

tener variantes de un plantel o institución a otra. En esto se diferencia también de la autorización que, por los niveles a que se aplica, supone siempre la observancia de planes de estudios únicos para toda la República, aprobados por la Secretaría de Educación Pública (fracción III del artículo 25 de la Ley Federal de Educación).

3. *El reconocimiento global*

Estando referido a planes de estudio determinados y no necesariamente únicos, el reconocimiento es obviamente de alcance específico (se da para esos planes y planteles en concreto) y previo conocimiento y aprobación del contenido curricular y metodológico que el particular propone.⁶ Sin embargo, en la práctica jurídico-educativa de nuestro país se ha otorgado a distintas universidades particulares un así llamado "reconocimiento global de validez de estudios", supuestamente destinado a conceder validez a todos los que la institución respectiva pueda impartir en los niveles medio superior y superior. El alcance de estos actos es más bien declarativo que efectivo, pues no relevan al particular de la obligación de recabar reconocimientos específicos para cada plantel, extensión o plan de estudios que se proponga establecer. Así lo preceptúa el artículo 16 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y lo reiteran en su parte preceptiva los acuerdos por los que se ha conferido este tipo de reconocimiento. Ello es enteramente lógico, ya que su mismo significado semántico indica que este acto sólo puede efectuarse previo conocimiento de los antecedentes que apoyan la solicitud del respaldo oficial para los estudios a impartir y no *a priori* o en blanco.

4. *La incorporación*

En el ámbito educativo se emplea con frecuencia el término "incorporación" para aludir, indistintamente, tanto a las escuelas particulares que operan con autorización como a las que lo hacen con reconocimiento de validez oficial de estudios.

⁶ Esto en el caso de los que lo solicitan a la Secretaría de Educación Pública para impartir estudios universitarios. Porque tratándose del que confieren las universidades públicas autónomas, la condición para otorgárselo a particulares es que éstos apliquen rigurosamente el mismo plan que la institución ha sancionado para sus propios planteles.

Es oportuno advertir que este concepto no se encuentra recogido propiamente en la legislación sustantiva sobre educación (salvo en la que regula a las universidades públicas autónomas) sino en la legislación de carácter orgánico. En efecto, ni la Ley Federal de Educación ni la Ley para la Coordinación de la Educación Superior emplean el vocablo "incorporación",⁷ limitándose al uso de las categorías conceptuales que ya hemos examinado, es decir, autorización y reconocimiento de validez oficial de estudios. En cambio, en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal —que enlista las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública— sí se habla de "escuelas incorporadas" y de "incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional". Otro tanto hace, en varias de sus disposiciones, el Reglamento Interior de la Secretaría. En ambos casos el concepto aparece referido, más que a los estudios mismos, a los planteles o instituciones que los imparten con autorización o reconocimiento.

El origen de esta figura se encuentra, en realidad, en la legislación universitaria, misma que faculta a los organismos descentralizados autónomos que imparten educación superior para "incorporar", con sujeción a sus reglamentos internos, la educación media superior y superior que ofrezcan planteles particulares. En tal contexto, la incorporación equivale a reconocimiento de validez oficial de estudios y su otorgamiento se supedita a que la institución particular aplique los planes y programas de estudios que la institución incorporante tiene en vigor para sus planteles propios, así como al cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la regulación respectiva.

5. *¿Cómo se obtiene la incorporación de escuelas particulares a la Secretaría de Educación Pública?*

Tanto la autorización para impartir educación en los niveles y especialidades que la requieren como el reconocimiento de validez oficial de estudios en los demás casos se solicitan a la Secretaría de Educación Pública por conducto de la Dirección General de Incorporación y Re-

⁷ Sólo en la más reciente reforma a la Ley Federal de Educación (decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 6 de diciembre de 1984), se introdujo en ella, de manera indirecta, la noción de incorporación, al modificarse el párrafo segundo del artículo 41 para denominar "inscripción en el listado de planteles no incorporados" la obligación registral que tienen los particulares impartidores de estudios sin validez oficial, trámite al que antes se designaba con el nombre de "registro".

validación, la que propone al titular de la dependencia su otorgamiento cuando se satisfacen los requisitos señalados por el artículo 35 de la Ley Federal de Educación (artículo 32, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría).

Una vez incorporado el plantel, la supervisión de su actividad académica se efectúa a través de la unidad administrativa que atiende el nivel educativo correspondiente y también, en el caso de las entidades federativas, por los órganos descentralizados que reciben el nombre de servicios coordinados de educación pública.

Ahora bien, cuando el establecimiento infringe las disposiciones constitucionales o legales que regulan la impartición de la enseñanza o deja de cumplir las condiciones establecidas por la autoridad en el respectivo acuerdo de incorporación, ésta puede revocarle la autorización o retirarle el reconocimiento mediante un nuevo acuerdo cuya expedición también se tramite por la Dirección General de Incorporación y Revalidación.

Aun cuando la determinación a que se alude es discrecional para la autoridad, en el sentido de que no puede ser impugnada por el particular afectado, la Ley Federal de Educación regula no sólo las causales en que aquélla debe fundarse sino también el procedimiento para su adopción (artículos 36 a 40), con lo cual se vela por la observancia de la garantía constitucional de audiencia.

La facultad de suscribir los acuerdos de autorización y de reconocimiento de validez oficial de estudios, así como, en su caso, los de revocación o retiro de aquéllos, ha sido delegada por el secretario de Educación Pública en el subsecretario de Planeación Educativa, en virtud de lo dispuesto por el acuerdo secretarial número 44, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 19 de junio de 1980.

6. Información y publicidad de la validez oficial de los estudios que se impartan

De las explicaciones proporcionadas en páginas anteriores fluye claramente una diferencia capital entre la autorización para impartir educación y el reconocimiento de validez oficial de estudios. Ella consiste en que la primera se refiere a niveles o variantes de educación que en nuestro régimen jurídico se conciben como de la reserva del Estado, el que, si lo tiene por conveniente o necesario, se auxilia de la colaboración de los particulares para su impartición. En cambio, el reconocimiento de validez oficial —figura aplicable a los demás niveles o

expresiones educativas no sujetos a autorización— da lugar a una intervención estatal de signo distinto, que no incide —como la autorización— en la posibilidad misma de que el particular preste el servicio educativo al público, sino en concederle a dicho servicio un efecto jurídico de singular importancia para el usuario: el de la oponibilidad amplia, respaldada por el Estado, de la documentación que da cuenta de la realización y aprobación de esos estudios.

Siendo éste un móvil determinante en la decisión del usuario de contratar la prestación del servicio educativo, el Estado se preocupa por cautelar que su buena fe no sea sorprendida por el particular que lo ofrece y de allí que el artículo 41 de la Ley Federal de Educación, en su párrafo primero, obligue a quienes imparten estudios con reconocimiento de validez oficial a mencionar, en la documentación que expidan y en la publicidad que realicen, la fecha y número del acuerdo por el que se les otorgó dicho reconocimiento.

No debe llamarnos la atención el que no se haya contemplado igual exigencia para quienes imparten educación en los niveles que requieren autorización, pues —como hemos visto— en ellos el particular sólo puede obrar con acuerdo previo y expreso de la autoridad competente, por lo que, al menos en el terreno de la lógica jurídica, no cabe la posibilidad de que la ausencia de información en el caso concreto induzca a error al usuario. Y si, de hecho, se operara una escuela primaria, secundaria, normal o de enseñanza para obreros o campesinos sin la autorización correspondiente, el dolo del prestador del servicio quedaría de manifiesto y ameritaría la clausura inmediata del establecimiento.⁸

A propósito de la obligación establecida en el citado precepto del artículo 41 de la Ley Federal de Educación, vale la pena hacer una breve disquisición para establecer la diferencia que existe entre publicidad e información en el ofrecimiento de bienes o servicios al público.

En términos generales, la publicidad es la comunicación que el proveedor de un bien o el prestador de un servicio dirige al público para convencerlo de la conveniencia de contratar la adquisición de tal bien o la obtención de tal servicio. Para llevar a cabo esta actividad puede valerse de mensajes o anuncios que le permitan atraer la atención y la voluntad de los potenciales consumidores o usuarios, a condición de que no incurra en falsedad o engaño al presentar las características

⁸ En el caso de la educación normal, así lo dispone expresamente el artículo 20 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

o propiedades de la mercancía o prestación que ofrece. Debe, pues, ser veraz y honesto en la promoción de su actividad.

Sin embargo, en ocasiones no basta —para la adecuada protección del interés de los consumidores— con la exigencia legal al anunciante de que se abstenga de incurrir en promesas falsas o engañosas, sino que se estima necesario imponerle la obligación de proporcionar al público determinada información que le permita a éste ejercer conscientemente su libertad de consumo, con pleno conocimiento de los antecedentes que el legislador quiere se le suministren. A estos elementos ilustrativos que el anunciante está obligado a brindar se les denomina *información comercial*, la que se diferencia de la publicidad en que es de carácter imperativo o forzoso, en tanto que esta última es enteramente voluntaria. Por lo tanto, aunque el prestador del servicio educativo no lo publicite, sí está obligado a proporcionar la información que le requiere el artículo 41 de la Ley Federal de Educación en la documentación que expida, no sólo en la de carácter académico (constancias o certificados de estudio), sino también en su correspondencia y demás papelería de uso cotidiano. Ahora que, si emite anuncios publicitarios, éstos deben incluir, por cierto, la información respectiva.

7. Inscripción en el listado de planteles no incorporados

Cuando un particular ofrezca al público la impartición de estudios que no son de los que requieren autorización y no haya obtenido para ellos el reconocimiento de validez oficial, el párrafo segundo del artículo 41 de la Ley Federal de Educación lo obliga a advertir esta circunstancia en su correspondiente documentación y publicidad, y, además, a inscribirse en el listado de planteles no incorporados de la Secretaría de Educación Pública o, a su elección, en el que lleve el gobierno del Estado en cuyo territorio funcione el plantel. En lo que toca a la Secretaría, ese listado lo tiene a su cargo la Dirección General de Incorporación y Revalidación (artículo 32, fracción IV, del Reglamento Interior de la dependencia).

La mencionada disposición del artículo 41 viene a completar la del primer párrafo del mismo artículo, confiriéndole carácter integral al resguardo de la buena fe del consumidor, de manera que éste, al contratar la impartición de esta clase de estudios, pueda imponerse de antemano que ellos no tienen validez oficial, es decir, eficacia probatoria ante terceros.

Sin embargo, la injerencia estatal respecto de este tipo de servicios educativos no tiene un sentido contralor de su calidad o eficacia académica, como ocurre en el caso de los estudios reconocidos, sino simplemente de protección del interés del consumidor en cuanto tal, análoga a la que se brinda a los usuarios de cualesquiera otros servicios de naturaleza mercantil. A ello responde la exigencia de la información sobre la carencia de validez de los estudios que se ofrezcan y el mismo requerimiento de la inscripción, que no apunta a ninguna verificación de elementos propiamente pedagógicos, sino a cerciorarse de que el establecimiento existe como tal y puede cumplir con la prestación del servicio que se propone al público.

Precisamente, para hacer más eficaz el resguardo de la buena fe de los potenciales usuarios de estos servicios, fue que se modificó, en 1984, el texto de esta disposición, reemplazando la expresión "registro" por la de "inscripción en el listado de planteles no incorporados", ya que la primera ("establecimiento registrado en la Secretaría de Educación Pública") podía inducir, a gruesos sectores de la población no familiarizados con el sentido preciso del término "registro", a creer justamente lo contrario, es decir, que los estudios ofrecidos por el plantel tenían algún grado de apoyo o aval oficial.

La mencionada reforma de 1984 agregó también un elemento nuevo a la regulación de los servicios educativos que carecen de validez oficial: el de someter a la aprobación previa de la autoridad (la Secretaría de Educación Pública o el gobierno del Estado respectivo, en su caso) el contenido de la publicidad que pretendan difundir sus prestadores.

Esta norma hace excepción al principio general que en la materia consagra nuestra legislación, según el cual la difusión de la publicidad no requiere sanción previa del poder público, sin perjuicio de que el anunciante pueda, si lo desea, solicitar opinión o dictamen de la autoridad competente sobre la publicidad que se proponga realizar (párrafo segundo del artículo 5o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor). Tal dictamen previo, en caso de ser favorable, le depara al anunciante el beneficio de relevarlo de responsabilidad por los daños y perjuicios que pudiere ocasionar una eventual falta de veracidad del anuncio.

Pero este principio general sobre la no obligatoriedad de la consulta previa a la autoridad, en el caso de los servicios educativos, es plenamente aplicable a la publicidad de los establecimientos que imparten estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial, sin des-

medro de la responsabilidad en que incurran en caso de difundir publicidad falsa o engañosa, en los términos de los artículos 5o., 8o. y 9o. de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

La razón de haber exigido autorización previa para la divulgación publicitaria de la impartición de estudios sin validez oficial radica en que, en la práctica, ha sido esta especie de servicios educativos la que mayormente registra situaciones de engaño al consumidor, consistentes no tanto en la atribución de supuesta validez a estudios que carecen de ella, sino más bien en desinformación sobre las características y condiciones reales de la prestación del servicio, así como en la formulación de promesas o compromisos que luego no se cumplen.

De allí que, en una futura reglamentación del párrafo segundo del artículo 41 de la Ley Federal de Educación, encaminada a establecer las bases o criterios con arreglo a los cuales la autoridad educativa podrá autorizar este tipo de publicidad, estimamos importante precisar no sólo aquello de lo que estos anuncios deberán abstenerse —para evitar engaños, errores o confusiones—, sino también la información que necesariamente habrán de proporcionar para permitir una adecuada y completa ilustración del consumidor.

Verbigracia y recogiendo las aportaciones en esta materia de las modernas legislaciones francesa y portuguesa sobre publicidad, consideramos que a los anuncios publicitarios de servicios educativos sin validez oficial debería exigírseles, entre otros elementos:

a) Indicar los requisitos académicos mínimos para ser admitido a los cursos, la naturaleza de los estudios (teórica o práctica), la duración de éstos y el tipo de capacitación o nivel de conocimiento que adquirirá el educando al finalizar el curso respectivo.

b) Informar el precio total del curso y no solamente el valor de una parte del mismo.

c) Abstenerse de efectuar promesas de empleo o de una remuneración asegurada, así como de ofrecer títulos o grados cuyo otorgamiento es de competencia de instituciones oficiales o reconocidas.

d) Contar con autorización específica de la autoridad educativa para efectuar promociones tales como ofrecimiento de becas, descuentos en las cuotas o cualquiera otra análoga.

V. ESTUDIOS IMPARTIDOS POR EL GOBIERNO FEDERAL A TRAVÉS
DE DEPENDENCIAS DISTINTAS DE LA SECRETARÍA
DE EDUCACIÓN PÚBLICA

Si bien la prestación del servicio público educativo, en el ámbito federal, le corresponde esencialmente a la Secretaría de Educación Pública, el legislador ha previsto la participación en ella de otras dependencias del Poder Ejecutivo (artículos 25, fracción I, de la Ley Federal de Educación y 38, fracciones III y IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).⁹

Como quiera que esta concurrencia de órganos diferentes en el desarrollo de un mismo cometido podría, en principio, dar pábulo a disparidades o incongruencias en el ejercicio de una función que tiene por titular genérico al gobierno federal, la propia ley ha previsto la forma de articular esta participación de otras dependencias en el quehacer pedagógico en términos de asegurar la necesaria concordancia entre ellas y la Secretaría de Educación Pública, que es quien tiene a su cargo la rectoría educativa a nivel nacional.

Así, el artículo 27 de la Ley Federal de Educación prescribe que: "la formulación de planes y programas de estudios y el establecimiento de instituciones educativas que realice el Poder Ejecutivo Federal por conducto de otra Secretaría o Departamento de Estado, se hará en coordinación con la Secretaría de Educación Pública." Y añade el mismo precepto: "Estas otras dependencias del Ejecutivo Federal expedirán certificados, diplomas y títulos que tendrán la validez correspondiente a los estudios realizados."

De modo que la articulación intersecretarial debe darse, en términos generales, vía coordinación entre la otra dependencia interesada en im-

⁹ Desde luego, consideramos necesario dejar de manifiesto que, cuando se alude a dependencias de la administración pública federal o del Poder Ejecutivo federal, no sólo se comprenden las secretarías de Estado y los departamentos administrativos a que se refiere el artículo 2o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sino también, y por lógica extensión, los órganos desconcentrados de dichas dependencias, ya que éstos les están jerárquicamente subordinados y no disponen de personalidad jurídica propia.

En cambio, según ya vimos, este tratamiento no resulta aplicable a los establecimientos educativos que, conforme a sus propios estatutos orgánicos, establezcan los organismos descentralizados de la administración pública federal, ya que éstos pueden proceder en la materia con apego a los ordenamientos legales que los rigen, de acuerdo a lo señalado por diversos preceptos de la Ley Federal de Educación, en particular sus artículos 23 y 31. (Ver *supra*, III, 3.)

partir educación por sí misma y la específicamente encargada de esta tarea en la administración pública federal.

Sin embargo, cuando se trata de la impartición de estudios a nivel superior, el artículo 9o. de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior va más allá de la simple coordinación y exige aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública para la apertura o extensión del plantel respectivo. Establece al efecto la citada disposición: "El establecimiento, extensión y desarrollo de instituciones de educación superior que propongan las dependencias de la administración pública federal centralizadas requerirán aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública, con la que se coordinarán en los aspectos académicos."

Esta "aprobación" a que aquí se alude, aunque pudiera —según su acepción en el uso común— parecernos sinónima de la "autorización para impartir educación" que analizamos en el capítulo anterior, difiere de ella sustancialmente porque, al no estar referida a educación que vayan a impartir particulares sino otros órganos del Estado federal, no constituye requisito *sine qua non* para la validez oficial de los estudios que se realicen (desde que los impartidos por entes públicos tienen validez intrínseca), sino que es una formalidad destinada a preservar el control, por el ramo de educación pública, de la existencia y funcionamiento de las escuelas oficiales federales de tipo superior que operen en la República.

Ahora bien, volviendo al artículo 27 de la Ley Federal de Educación, nos surge, desde luego, una primera interrogante relacionada con la amplitud con que ha de entenderse la facultad conferida a otras dependencias federales para prestar el servicio educativo: ¿Podrían ellas abrir establecimientos escolares de cualquier tipo y nivel o, por el contrario, esta posibilidad se circunscribe a determinadas especies o clases de educación?

Sabemos que, tratándose de órganos públicos, su ámbito de acción está demarcado por la norma que les atribuye una determinada esfera de actuación. Y, en este caso, tal normatividad es la consagrada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ordenamiento que estatuye las diversas dependencias que conforman la administración pública centralizada y les señala sus respectivas atribuciones.

Examinando el contenido de esa ley, advertimos que son varias las disposiciones de la misma que encomiendan a otras tantas dependencias el desarrollo de funciones en materia educativa y de investigación científico-técnica. Así tenemos:

a) Que a la Secretaría de la Defensa Nacional (artículo 29) se la encarga de:

- Organizar, administrar y preparar al ejército y la fuerza aérea (fracción I);
- Organizar y preparar el servicio militar nacional (fracción II);
- Organizar las reservas del ejército y de la fuerza aérea e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente (fracción III);
- Dirigir la educación profesional de los miembros del ejército y de la fuerza aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil (fracción XIII), y
- Prestar los servicios auxiliares que requieran el ejército y la fuerza aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo federal (fracción XIX).

b) Que a la Secretaría de Marina (artículo 30) le corresponde:

- Organizar, administrar y preparar la Armada (fracción I), y
- Dirigir la educación pública naval (fracción VI).

c) Que son atribuciones de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (artículo 33):

- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos naturales no renovables (fracción IX).

d) Que está a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (artículo 34):

- Promover y, en su caso, organizar la investigación técnico-industrial (fracción XXV).

e) Que son funciones de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (artículo 35):

- Coordinar y dirigir, en su caso, las actividades de la Secretaría con los centros de educación agrícola superior y media, y establecer y dirigir escuelas de agricultura, ganadería, apicultura, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda (fracción VIII), y

- Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, reservas, cotos de casa, semilleros y viveros (fracción IX).

f) Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (artículo 36) tiene a su cargo:

- Promover y, en su caso, organizar la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia de comunicaciones y transportes (fracción XXVI).

g) Que es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (artículo 37):

— Organizar y fomentar las investigaciones relacionadas con la vivienda, desarrollo urbano y ecología (fracción XXVI).

h) Que la Secretaría de Salud (artículo 39) está encargada de:

— Administrar y controlar las escuelas, institutos y servicios de higiene establecidos por la Federación en toda la República, exceptuando aquéllos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal (fracción XVIII).¹⁰

i) Que corresponde a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 40):

— Promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad en el trabajo requieran los sectores productivos del país, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública (fracción VI).

j) Que concierne a la Secretaría de Turismo (artículo 42):

— Promover y, en su caso, organizar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, la capacitación, investigación y el desarrollo tecnológico en materia turística (fracción XII).

k) Que la Secretaría de Pesca (artículo 43) tiene a su cargo:

— Organizar y fomentar la investigación sobre la actividad pesquera y promover el establecimiento de centros o institutos de capacitación pesquera (fracción VI).

Como puede apreciarse, en la mayoría de los casos, las atribuciones concedidas a las demás secretarías se refieren a la impartición de estudios técnicos y profesionales que guardan relación directa con el ámbito de actividad que atiende la respectiva dependencia, lo que es enteramente lógico, pues, en realidad, tales estudios constituyen la vía primordial de formación y capacitación de recursos humanos para sus propias necesidades.

Sin embargo, el texto del artículo 27 de la Ley Federal de Educación es amplio y no restringe a esas especialidades educativas la impartición de estudios por otras dependencias. De lo cual y con arreglo al apotegma jurídico de que "donde la ley no distingue, no le es dado al intérprete distinguir", pensamos que es perfectamente posible que, en

¹⁰ En el caso de la Secretaría de Salud, también la Ley General de Salud le confiere atribuciones en materia de educación e investigación para la salud y de formación de recursos humanos en ese ámbito. (Ver títulos cuarto y quinto y capítulo II del título séptimo de la mencionada ley.)

determinadas circunstancias que lo hagan necesario, puedan esas otras dependencias del Ejecutivo federal establecer planteles comprendidos dentro de lo que podríamos llamar el sistema general de enseñanza, si bien coordinándose para tal efecto con la Secretaría de Educación Pública.

Esa es, por lo demás, la aplicación que en la práctica se ha dado al mencionado artículo. Casos hay en que otras secretarías, para atender las necesidades educativas de los hijos de su personal y a petición de la organización sindical o por los propios requerimientos del servicio, abren escuelas —sobre todo de enseñanza primaria— en las que, obviamente, aplican los planes y programas y utilizan el material didáctico que, en ejercicio de su competencia legal exclusiva, determina la Secretaría de Educación Pública.

Empero, hay un aspecto en que el precepto del artículo 27 nos parece incompleto y ambiguo, por lo que consideramos conveniente su futura adición: es el que se refiere a la certificación de los estudios que se cursen en tales escuelas, ya que de su texto actual se desprendería la conclusión de que la misma dependencia sostenedora del plantel podría expedir los certificados, diplomas y títulos correspondientes. No obstante, esto pugnaría con la atribución rectora que en materia de educación primaria, secundaria, normal y de la destinada a obreros o a campesinos incumbe a la Secretaría de Educación Pública. Se nos dirá que esto no es menester hacerlo explícito en el texto del artículo 27, pues fluiría como resultado de una interpretación sistemática de lo allí establecido con lo que, a su vez, disponen los artículos 25 y 66 de la propia Ley Federal de Educación. No concordamos con tal criterio, toda vez que entre las facultades privativas de la Secretaría de Educación Pública en dichos niveles educativos no se menciona expresamente, en las fracciones pertinentes del primero de esos artículos, la de expedir los certificados respectivos, ni en el 66 se prevé esa restricción, ya que solamente encarga a esta Secretaría la creación del sistema federal de certificación de conocimientos, que no es lo mismo que certificar los estudios en cada caso concreto. Además, el tenor literal del artículo 27 constituye un valladar objetivo para la pretensión de negarle facultades certificatorias a la dependencia federal impartidora del servicio, aunque la lógica aconseje reservar esta prerrogativa a la autoridad educacional.

Adicionalmente, estimamos que sería conveniente hacer concordante el tratamiento jurídico a los planteles de otras dependencias que se propongan impartir estos tipos educativos (básico, normal y para obreros

o campesinos) con lo que el artículo 9o. de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior dispone respecto de los establecimientos de ese nivel que vayan a establecer otras dependencias de la administración pública federal. En efecto, si el precepto citado exige, respecto de las instituciones de educación superior que se propongan establecer, extender o desarrollar esas otras dependencias, el requisito de aprobación previa por parte de la Secretaría de Educación, con mayor razón cabe contemplar expresamente este requisito respecto de la educación primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros o a campesinos, toda vez que, en relación a dichos tipos educativos, corresponde a esta Secretaría, como hemos señalado, una potestad rectora y normativa evidente, atendido lo dispuesto tanto en las fracciones III y IV del artículo 25 de la Ley Federal de Educación como en la fracción V del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En cambio, respecto de los demás niveles educativos, bastaría con la simple coordinación a que se alude en la versión actual del artículo 27.

Por las consideraciones expuestas, nos parecería adecuado que, en una próxima reforma a la Ley Federal de Educación, se incorporara un segundo párrafo a su artículo 27, que tendría una finalidad puramente aclaratoria, y cuyo tenor podría ser el siguiente:

Sin embargo, tratándose de los tipos educativos a que se refiere la fracción III del artículo 25 de esta ley, su impartición requerirá aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública, la que determinará las modalidades de prestación del servicio educativo y expedirá los certificados y títulos respectivos.

Una vez introducida en la ley la adición propuesta, sería menester expedir un reglamento de los artículos 27 de la Ley Federal de Educación y 9o. de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, destinado a regular la aprobación y coordinación, en su caso, por parte de la Secretaría de Educación Pública, de los servicios educativos que se propongan establecer o desarrollar otras dependencias del Poder Ejecutivo federal.

A nuestro juicio, el reglamento a que se alude debiera, desde luego, establecer las diferencias concretas que median entre los trámites de aprobación y coordinación, así como determinar qué unidad administrativa de la Secretaría sería el conducto adecuado para la gestión de la aprobación o coordinación que estarían obligadas a requerir de ésta las demás dependencias.

Quizás, en razón de las atribuciones que tiene conferidas en materia de incorporación de establecimientos particulares, la unidad administrativa idónea para servir de conducto de admisión y expedición de los documentos correspondientes sería la Dirección General de Incorporación y Revalidación, la que debiera recabar la opinión correspondiente, en cuanto a los aspectos técnico-pedagógicos del caso, de las unidades administrativas que atiendan el área educativa de que se trate.

En cuanto a la formalidad jurídica que podría asumir el instrumento correspondiente, pensamos que, en los casos de aprobación, éste pudiera ser un oficio (suscrito por el titular de la Secretaría o, en virtud de delegación de la facultad respectiva, por el subsecretario de Planeación Educativa o, si se estima más apropiado, por el subsecretario a que se encuentre adscrita el área educativa de que se trate), mismo en el que se precisarían las condiciones y modalidades bajo las cuales la dependencia interesada del Ejecutivo federal podría impartir el servicio (obligación de observar los planes y programas diseñados por la Secretaría, requisitos a reunir por el personal docente y directivo, idoneidad de las instalaciones, materiales y auxiliares didácticos a emplear, etcétera).

En el caso de los tipos educativos cuya impartición por otras dependencias queda sujeta a simple coordinación, nos parece que el mecanismo idóneo pudiera ser la suscripción de un instrumento que, conforme a la práctica que se ha hecho habitual, pudiera denominarse "bases de coordinación", en el que se especificarían las modalidades de prestación del servicio en términos de cautelar adecuadamente las facultades normativas y de supervisión de la Secretaría en los aspectos técnico-pedagógicos, pudiendo, sí, en estos casos, la dependencia correspondiente expedir los certificados, diplomas y títulos que procedan.

Para la concertación de estas bases, también podría servir como conducto de tramitación la Dirección General de Incorporación y Revalidación; pero la suscripción del instrumento debiera corresponder al titular de la dependencia o a aquel funcionario en que se estime conveniente delegar esta facultad.

Diferencia de tratamiento con los estudios impartidos por particulares

Para concluir este capítulo y aunque parezca ocioso recalcarlo, estimamos conveniente señalar que la aprobación y coordinación a que nos hemos referido más arriba en ningún caso pueden equipararse con la autorización o el reconocimiento de validez oficial que la autoridad edu-

cativa confiere a los prestadores particulares de estos servicios. Ello, por la simple razón de que cualquier tipo de estudios que impartan órganos oficiales tienen validez *per se* y si a su respecto se exige la intervención de la Secretaría de Educación Pública, es para asegurar la armonía y congruencia que lógicamente deben existir entre las acciones que desarrollan brazos distintos de un mismo ente que es el Estado federal y no por otro motivo.¹¹

VI. REVALIDACIÓN, EQUIVALENCIA, CERTIFICACIÓN, ACREDITACIÓN Y CONVALIDACIÓN DE ESTUDIOS

1. *Revalidación*

Llámanse revalidación de estudios el acto jurídico administrativo mediante el cual el Estado o la institución educativa facultada para ello otorga validez oficial a los estudios realizados en planteles que no forman parte del sistema educativo nacional (artículo 61 de la Ley Federal de Educación).

Con arreglo a la definición precedente, el acto de revalidación presenta las siguientes características:

a) Es el medio apropiado para que los estudios cursados en escuelas no integradas al sistema educativo nacional (y que, por tanto, carecen de validez oficial en origen) adquieran oponibilidad en la República, es decir, pasen a tener validez tanto para la prosecución de estudios de superior rango como para el ejercicio de la actividad en la que capacitan.

b) De lo anterior se infiere que la revalidación cubre o ampara estudios ya realizados y beneficia a la persona determinada que los cursó y aprobó.

c) Sólo puede ser otorgada por el Estado y por los organismos descentralizados expresamente facultados al efecto por su respectivo ordenamiento.

Dispone, sobre el particular, el artículo 65 de la Ley Federal de Educación:

La facultad de revalidar y establecer equivalencias de estudios corresponde:

I. A la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública;

¹¹ Ver *supra*, c. III. 4.

- II. A los Estados, en los términos de sus respectivas leyes, y
- III. A los organismos descentralizados, cuando para ello los autoricen los ordenamientos legales que los rijan.¹²

2. *¿Cómo se otorga la revalidación?*

El artículo 62 de la Ley Federal de Educación nos indica que "la revalidación de estudios se otorgará por tipos educativos, por grados escolares o por materias".

Estas son, por así decirlo, las unidades o segmentos de estudios a los que puede referirse la revalidación. Vemos que, en consecuencia, la revalidación no siempre se refiere a ciclos educativos o a estudios integrales que configuran un grado escolar, sino que también puede abarcar materias o asignaturas individualmente consideradas.

Si bien el precepto legal en comentario habla de "tipos" educativos, debemos entender que se quiso aludir a niveles o ciclos educativos (primaria, secundaria, bachillerato, etcétera), pues, según el artículo 15 de la propia ley, tipos propiamente tales sólo hay tres (elemental, medio y superior) y es evidente que la secundaria, por ejemplo, puede revalidarse independientemente del bachillerato y no necesariamente en bloque como tipo medio.

En cuanto a la forma material de conceder la revalidación, ésta se realiza, en el caso de la Secretaría de Educación Pública, a través de un oficio expedido por la Dirección General de Incorporación y Revalidación, a solicitud del interesado y previa comprobación de los requisitos que en seguida veremos (artículo 32, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública).

3. *Requisitos para la procedencia de la revalidación*

Para que la revalidación pueda otorgarse es menester:

- a) Que, a juicio de la autoridad que la otorga, los niveles educativos, grados escolares o materias para los que se solicite sean equivalentes

¹² La expresión "ordenamientos legales" está tomada aquí en su acepción amplia, comprensiva no sólo de las leyes emanadas del Congreso sino también de los decretos del Ejecutivo, que son las dos opciones posibles para la creación de organismos descentralizados, según lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Así tenemos que, en casos como los del Colegio de Bachilleres, el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, los decretos presidenciales que los crearon los han facultado para revalidar y establecer equivalencias de estudios en los niveles educativos que imparten.

(de igual o análogo valor) a los que se imparten dentro del sistema educativo nacional (artículo 63 de la Ley Federal de Educación), y

b) Que los estudios de que se trate no hayan sido efectuados en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de cultos religiosos, pues en este caso el párrafo decimosegundo del artículo 130 constitucional prohíbe expresamente su revalidación y equivalencia.

4. *¿Qué debe entenderse por estudios realizados fuera del sistema educativo nacional?*

Obviamente tienen este carácter y, por ende, son susceptibles de revalidación los que se cursan en planteles educativos del extranjero; pero también, a nuestro juicio, los que se realizan dentro del país en planteles que no cuentan con autorización o reconocimiento de validez oficial, toda vez que no forman parte del sistema educativo nacional (artículo 61 de la Ley Federal de Educación interpretado en concordancia con el artículo 19 del mismo cuerpo legal). La hipótesis más frecuente de este último tipo de estudios para los que se solicita revalidación no obstante haberse impartido en México es la de aquellos que se cursaron antes de que el establecimiento respectivo obtuviera el reconocimiento de validez oficial, ya que éste rige *in actum*, es decir, sólo para los que se impartan después de la expedición del acuerdo correspondiente y, en consecuencia, la única forma de validar los que se realizaron con anterioridad es mediante su revalidación.¹³

No concuerda con esta opinión Rangel Guerra,¹⁴ quien, apoyándose en el significado semántico del término "revalidación" (hecho de dar nuevo valor a una cosa), considera que no es posible revalidar aquello que no tuvo validez de inicio y, por lo tanto, contrae el alcance de la revalidación sólo a los estudios que no teniendo valor en el sistema educativo nacional, sí lo tienen en el sistema de otro país.

Semejante interpretación no sólo deja sin solución la hipótesis planteada más arriba (estudios cursados antes de que el plantel que ya solicitó reconocimiento lo obtenga efectivamente) sino que se aparta de la letra y el espíritu del artículo 61 de la ley del ramo. Si el propó-

¹³ Recordemos que un rasgo propio del reconocimiento es que éste, a diferencia de la autorización, no necesita ser previo al inicio de la labor docente por el particular prestador del servicio. (Ver *supra*, c. IV, 2).

¹⁴ Rangel Guerra, Alfonso, "La revalidación de estudios", ponencia presentada en el Primer Simposium Nacional sobre Legislación Educativa, celebrado en Campeche, Camp., entre el 26 y el 30 de octubre de 1976.

sito del legislador hubiese sido el que sostiene el autor en cita, le habría bastado con referirse a estudios realizados en planteles extranjeros.¹⁵ Estamos, pues, en presencia de una distinción sin base legal.

5. *Diferencias entre revalidación y reconocimiento de validez oficial de estudios*

Como quiera que, en la práctica, hay quienes designan también a la revalidación con el nombre de "validez oficial", se hace necesario precaver la posibilidad de confusión entre dicho concepto y el de reconocimiento de validez oficial de estudios, riesgo éste siempre latente en un ámbito donde, por desgracia, campea todavía un cierto desorden en la terminología en uso.

Resulta, por consiguiente, útil marcar las diferencias entre una y otra institución de la legislación educativa, aspecto en el que seguimos de cerca la citada ponencia de Alfonso Rangel Guerra:¹⁶

a) Mientras el reconocimiento de validez oficial se otorga *para impartir estudios* y surte efectos hacia el futuro, la revalidación se otorga sólo a *estudios ya realizados*.

b) El reconocimiento, si bien se otorga a estudios, comprende al *plantel* que los imparte y, por lo tanto, a *todos los educandos* que allí los cursen y aprueben. La revalidación, en cambio, es de alcance *personal o individual*.

c) Al producir sus efectos para el futuro, el reconocimiento proyecta su aplicación en el tiempo y es susceptible de *retirarse* por quien lo otorgó. La revalidación, por referirse a actos pretéritos, *no está sujeta a revocación*, a menos que se demuestre que para su obtención se aportó información falsa.

6. *Normas de Derecho Internacional aplicables en materia de revalidación*

La revalidación (referida a estudios cursados en el extranjero) es, como tal, un acto jurídico soberano de cada gobierno, sujeto a su propia legislación educativa. No obstante ello, en épocas recientes y para favorecer la mayor movilidad internacional de los estudiantes y de los recursos humanos en un mundo cada vez más interconectado, los países

¹⁵ Coincide con el criterio que aquí exponemos Mario Melgar Adalid en su monografía *El régimen jurídico de la revalidación*.

¹⁶ Ver *supra*, nota 13.

han venido suscribiendo convenios intergubernamentales orientados a regular el reconocimiento recíproco (revalidación en el sentido que le da nuestra legislación) no sólo de los estudios que en cada uno de ellos se efectúen con validez oficial sino incluso de los títulos profesionales expedidos por las autoridades competentes de cada Estado.

La legislación mexicana recoge expresamente este propósito, en lo que a reconocimiento de estudios se refiere, en el artículo 67 de la Ley Federal de Educación, precepto que encarga al Ejecutivo federal de promover un sistema internacional recíproco de validez oficial de estudios.

Y, en efecto, el gobierno de México ha celebrado convenios y tratados, sobre estas materias, con otros países, los que, una vez aprobados por el Senado, pasan a formar parte de nuestro derecho interno con el carácter de ley suprema de toda la Unión, según lo previsto por el artículo 133 constitucional. Por lo tanto, tratándose de estudios realizados en países con los que están en vigor dichos tratados, su revalidación en México debe regularse no sólo por nuestras propias normas legales (Ley Federal de Educación y demás ordenamientos aplicables), sino también por las estipulaciones contenidas en aquéllos.

La mayor parte de estos convenios tienen carácter bilateral; pero hay uno multilateral, suscrito y ratificado por diversos Estados de América Latina y el Caribe, al que, por su importancia, le dedicamos un comentario aparte.

7. Convenio regional de convalidación de estudios, títulos y diplomas de educación superior en América Latina y el Caribe.¹⁷

Este convenio, que es el primero de su tipo en el ámbito latinoamericano, fue suscrito en la ciudad de México en el mes de julio de 1974, en el marco de una conferencia internacional convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la que había emprendido un programa destinado a alentar la adopción de iniciativas para promover la movilidad de las personas en la educación superior, especialmente respecto de la revalidación de estudios, títulos y diplomas y de la reinserción de esas personas en su país de origen.

¹⁷ Si bien en el título de este instrumento se emplea el término "convalidación", en realidad su articulado regula la revalidación de estudios entre los países signatarios. Para nosotros, la convalidación es una figura jurídica de distinto significado, a la que nos referimos más adelante (ver *infra*, punto 13).

El convenio se encuentra actualmente en vigor entre diez Estados de la región que lo han ratificado (Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela), así como por dos Estados extrarregionales (Países Bajos y el Vaticano) que se han adherido a él en virtud de lo estipulado en su artículo 15.

De este instrumento estimamos conveniente resaltar los siguientes aspectos:

a) Se inspira en el propósito de impulsar la cooperación intrarregional en materia de formación y utilización de los recursos humanos, a fin de promover la más amplia integración del área.

b) Con la indicada finalidad, regula diversos compromisos en materia de reconocimiento recíproco de estudios y títulos tanto de nivel medio superior como superior, con la particularidad de que tal reconocimiento implica el otorgamiento, a los titulares de los documentos así validados, de los mismos derechos que a sus homólogos en el respectivo país (por lo que instituye una figura de revalidación, en el sentido en que la concibe la legislación mexicana). Pero, además, la validez que adquieren en su virtud los certificados, diplomas y títulos no se contrae a sus alcances propiamente académicos, es decir, los relativos a la continuación de estudios, sino que también habilita para el ejercicio profesional en cualquiera de los Estados signatarios(inciso v del apartado 1 del artículo 2).¹⁸

Esta peculiaridad reviste innegable importancia en la perspectiva de favorecer el tránsito o desplazamiento de profesionales e investigadores entre las naciones involucradas, promisorio expresión de un impulso integrador de mayor envergadura en el ámbito regional.

La dimensión aludida trae consigo, también, una modificación trascendente en los criterios con que los Estados normalmente regulan el ejercicio de las profesiones liberales en su territorio, mismo que restringen no solamente a los graduados de sus propias universidades e instituciones de educación superior, sino que, además, les exigen tener su nacionalidad.

En el caso de México, dicha restricción se encuentra contemplada en el artículo 15 de la Ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, según

¹⁸ En este sentido, el convenio en comentario va más lejos que lo habitualmente pactado en convenciones de esta índole, donde se suele limitar el efecto de la revalidación a lo puramente académico.

el cual "ningún extranjero podrá ejercer en el Distrito Federal las profesiones técnico-científicas que son objeto de esta ley".

La única excepción que dicha ley prevé es la consagrada en su artículo 16, que faculta a la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública para, de acuerdo con los colegios respectivos y previo cumplimiento de los requisitos que la propia ley impone, conceder permiso temporal para el desempeño de alguna profesión de las que requieren título y cédula profesional a los profesionales extranjeros residentes en el Distrito Federal que comprueben ser víctimas en su país de persecuciones políticas.

Sin embargo y de acuerdo con el principio hermenéutico según el cual la ley posterior deroga a la ley anterior en lo que se le oponga (puesto que un tratado debidamente ratificado y promulgado tiene la fuerza preceptiva de una ley),¹⁹ considero que la limitación contenida en el artículo 15 de la convencionalmente llamada Ley de Profesiones debe entenderse relevada respecto de los extranjeros que posean títulos profesionales expedidos por cualquiera de los demás Estados miembros del convenio que venimos comentando.

Pero no sólo es una disquisición basada en los principios de la derogación tácita lo que nos permite formular este aserto, sino el hecho de que el artículo 5 del Convenio (que no fue objeto de reserva por México) expresamente establece una obligación en tal sentido para las partes. Dice, en efecto, esa norma: "Los Estados contratantes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivo, lo antes posible, a los efectos del ejercicio de la profesión, el reconocimiento de los diplomas, títulos o grados de educación superior otorgados por las autoridades competentes de otro de los Estados contratantes."

c) El instrumento define algunos conceptos relacionados con su contenido normativo. Así, entiende por:

— Educación media o secundaria, la etapa de estudios de cualquier índole que sigue a la formación inicial elemental o básica y que puede servir como antecedente para continuar estudios superiores.

— Educación superior, toda forma de enseñanza y de investigación de nivel postsecundario.

¹⁹ En efecto, el citado artículo de la ley invocada fue reformado por decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de diciembre de 1974 (en vigor noventa días después), en tanto que el decreto promulgatorio del convenio aludido se publicó en el mismo órgano el 29 de julio de 1975 y entró en vigor para México el 14 de junio de dicho año.

— Estudios parciales de educación superior, toda formación que, según las normas de la institución en que dichos estudios fueron realizados, no ha sido concluida en cuanto a su duración o a su contenido.

d) Para fines de prosecución de estudios superiores, el Convenio propugna un criterio de revalidación amplio, al establecer que a ese tipo educativo pueden tener acceso todas las personas con capacidad suficiente, ya sea por haber obtenido un diploma, título o certificado de fin de estudios secundarios, o bien porque poseen la formación o los conocimientos apropiados en las condiciones que para este efecto determine el Estado interesado.

Lo anterior significa que se admite la revalidación global (es decir, como ciclo completo) de los estudios de nivel medio y, en caso de no tener el interesado la certificación correspondiente, se le da la posibilidad de acreditar su nivel de conocimientos en el Estado donde se propone continuar estudios superiores, vía un examen a título de suficiencia en las condiciones que fije dicho Estado. En esta última hipótesis, como después veremos,²⁰ no estamos ya en presencia de una revalidación propiamente dicha, sino de la figura llamada acreditación.

e) Animado por ese espíritu favorecedor de las más amplias oportunidades de continuar en un Estado contratante los estudios iniciados en otro, el Convenio admite la revalidación de estudios parciales, disponiendo que su evaluación se haga con "criterios amplios, basados más bien en el nivel de formación alcanzado que en el contenido de los programas cursados, teniendo en cuenta el carácter interdisciplinario de la educación superior".

f) Los estudios revalidables según este convenio, aunque sean parciales, deben corresponder a periodos lectivos completos: años, semestres o, a lo menos, trimestres.

Dados la naturaleza y propósitos de esta monografía, no nos es posible glosar otros aspectos del convenio referido, por lo que remitimos al lector interesado en este punto el examen de su articulado, sobre todo importante por su carácter de texto precursor en materia de integración educativa entre las hermanas repúblicas de nuestro subcontinente.

8. *Equivalencia*

En su significado genérico, equivalencia es la igualdad de valor de una cosa con otra y, referida al proceso de enseñanza-aprendizaje,

²⁰ Ver *infra*, punto 10.

es la igualdad de valor entre un mismo tipo o nivel educativo, grado o materia, impartido en dos instituciones diferentes.²¹

La Ley Federal de Educación utiliza, sin embargo, este término con dos diferentes alcances, respectivamente en sus artículos 63 y 64. En el primero, alude a la equivalencia como un requisito de la revalidación, al señalar que los tipos educativos, grados escolares o materias que se revaliden deberán tener equivalencia con los que se impartan dentro del sistema educativo nacional. Quiere decir con ello que esos estudios han de ser equiparables a los que tienen validez oficial en la República.

En cambio, en el artículo 64 se perfila a la equivalencia como una noción jurídica independiente y diferente de la revalidación, al disponerse que "los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional podrán declararse equivalentes entre sí por tipos educativos, por grados escolares o por materias, en los términos del artículo anterior".

A nuestro juicio, esa frase final del artículo 64 —"en los términos del artículo anterior"— no tiene ninguna razón que la justifique (pues el artículo 63 se refiere a estudios realizados fuera del sistema educativo nacional y, por consiguiente, revalidables si se da la homologación necesaria) y es un elemento indiciario de que la lamentable confusión entre revalidación y equivalencia no sólo se presenta en el uso cotidiano y aun entre quienes laboramos en la esfera educativa, sino en la propia terminología del legislador.

Es clara, sin embargo, la diferencia que media entre uno y otro concepto, tomada la equivalencia en su segunda dimensión (la del artículo 64), que es la que le confiere existencia propia como figura del derecho educativo. En efecto, mientras la revalidación se aplica a estudios cursados fuera del sistema educativo nacional y que, por lo tanto, sólo adquieren validez oficial mediante ese acto, la equivalencia se da respecto a estudios realizados dentro de dicho sistema, que son, *ergo*, válidos de inicio de nuestro país, pero respecto de los cuales se hace menester ponderar su analogía o equiparidad con otros de distinto subsistema o institución para fines de continuar estudios en estos últimos.

No debiera obstar a esta meridiana distinción el que ambas instituciones jurídicas tengan iguales efectos prácticos (habilitar para la prosecución de estudios en el mismo tipo educativo o grado escolar en que se cursaron los anteriores o en un tipo o grado inmediatamente su-

²¹ Rangel Guerra, Alfonso, ponencia citada, *supra* nota 13.

perior) o que los órganos investidos de la facultad de conceder una y otra sean los mismos (artículo 65 de la Ley Federal de Educación).

9. *Elementos en que se funda la equivalencia*

Para declarar la equivalencia de estudios, la autoridad o institución respectiva debe cotejar distintos elementos que denotan la calidad e intensidad de la enseñanza-aprendizaje y que básicamente son: el contenido, la periodicidad y la extensión de los estudios en ciclos o periodos lectivos.

La equivalencia de contenido se obtiene mediante la comparación entre los planes y programas conforme a los cuales se realizaron los estudios y aquellos que tiene en vigor la institución que declara la equivalencia en el momento en que ésta se otorga.

La periodicidad alude, por lo común, al número de horas de clase por semana, distinguiendo entre las teóricas y las prácticas.

Por último, la extensión se refiere a la duración de cada ciclo o periodo lectivo (anual, semestral o trimestral).

La comparación de todos estos elementos debe dar por resultado una cierta equiparidad entre los estudios realizados y los que imparte la institución que concede la equivalencia, para que ésta proceda.

En relación con la equivalencia de estudios de bachillerato, Rangel Guerra²² señala que el criterio general adoptado por las instituciones de educación superior facultadas para declararla ha sido el de extender este acto globalmente a todo el ciclo, a fin de facilitar la movilidad o permeabilidad institucional. Es decir, la tendencia no es aquí a cotejar grados escolares o asignaturas por separado, sino la formación básica obtenida por el educando a través de todo el ciclo, para lo cual el elemento determinante lo aportan las materias que se consideren de importancia capital en dicha formación ("tronco común" del bachillerato).

El propio autor nos indica que la equivalencia de estudios a nivel de licenciatura puede darse para los correspondientes a una misma carrera, a carreras de la misma área o, incluso, de áreas diferentes. Según el caso, la equivalencia podrá declararse por grados escolares completos o exclusivamente por materias, debiendo tenerse en cuenta los factores antes indicados (contenido curricular, periodicidad y extensión). Es importante advertir, en este sentido, que la generalidad

²² *Ibidem.*

de las universidades ha establecido que los estudios de licenciatura sólo son susceptibles de equivalencia (o revalidación, en su caso) cuando no excedan de dos años lectivos o cuatro semestres, o sea, no se permite cursar más de la primera mitad de una carrera en una institución y el resto en otra diferente.

Cuando los planes de estudio contemplen la valoración en créditos académicos de las asignaturas que incluyan, la comparación para declarar la equivalencia deberá hacerse por materia y en función de la ponderación numérica que a cada ramo otorguen una y otra institución.

10. *Certificación y acreditación*

A estos dos conceptos se refiere el artículo 66 de la Ley Federal de Educación, aunque sin establecer expresamente entre ambos la distinción que a nuestro juicio los separa y que en seguida exponemos. Por el contrario, en este precepto el legislador parece entenderlos más bien como sinónimos cuando señala que "...se expedirá *certificado* de estudios... que *acredite* el saber demostrado..."²³

En términos generales, la certificación y la acreditación tienen en común el ser actos por medio de los cuales el órgano de autoridad o la institución competente hace constar por escrito el nivel de estudios que el educando demuestra haber asimilado y, por consiguiente, ha aprobado. Pero se diferencian en que mientras la certificación documenta los estudios realizados bajo la modalidad escolarizada, la acreditación da cuenta de la obtención de conocimientos por la vía autodidáctica o por medios no escolarizados.

La precedente distinción la inferimos de diversas disposiciones relacionadas con la educación para adultos. Así, el artículo 2o. de la ley de la materia define a la educación general básica para adultos como "una forma de educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura"; por su parte, el artículo 7 del mismo ordenamiento se refiere (también indistintamente) a la acreditación y certificación de esta clase de estudios; pero el decreto orgánico del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, organismo descentralizado al que corresponde actualmente promover, organizar e impartir esta enseñanza, depura en mayor medida el concepto, en la fracción VI de su artículo 2o., y alude a la "acreditación" de tales estudios.

²³ Las cursivas son nuestras.

En todo caso, debemos admitir que la diferenciación tiene más bien un interés conceptual y académico que de índole práctica, pues los requisitos de una y otra forma de documentar los conocimientos adquiridos son los mismos y también es coincidente su repercusión concreta: tanto los estudios certificados como los acreditados tienen idéntica validez oficial.

11. Requisitos de la certificación y de la acreditación

El artículo 66 de la Ley Federal de Educación encomienda a la Secretaría de Educación Pública la creación de un sistema federal de certificación de conocimientos, previendo al respecto la expedición de un reglamento que lo regule,²⁴ pero señalando al mismo tiempo las bases en que éste ha de fundarse. Dichas bases determinan propiamente los requisitos o condiciones a que ha de sujetarse la certificación y son asimismo aplicables, como hemos dicho, a la acreditación.

¿Cuáles son esos requisitos?

a) En primer lugar, que los conocimientos se acrediten por tipo educativo, grado escolar o materia (unidades de ponderación uniformes en nuestro sistema educativo, según vimos al tratar de la revalidación y la equivalencia).

b) Que para acreditar un tipo o grado escolar deberá comprobarse la acreditación del tipo o grado inmediato anterior.

Esta es una exigencia lógica que resulta de la articulación sucesiva del proceso de enseñanza-aprendizaje y configura lo que podríamos denominar un principio de preclusión en la trayectoria formativa del educando. Y lo llamamos así porque, como luego veremos a propósito de la convalidación, la falta de certificación o acreditación de un tramo del proceso conlleva la nulidad consecuencial de los posteriores, aun cuando éstos pudieran haberse aprobado en principio con apariencia de validez.

c) Que los conocimientos se acrediten de acuerdo con los planes y programas de estudio en vigor y se evalúen conforme a los procedimientos establecidos. Es decir, la apreciación del nivel de conocimientos del educando no queda entregada al libre arbitrio del exami-

²⁴ Este reglamento no ha sido dictado hasta ahora, mas ello no quiere decir que la certificación carezca de regulación aplicable. Ella existe y está constituida por las disposiciones que emite la autoridad educativa con apoyo en los criterios que enuncia este mismo artículo.

nador sino que debe referirse a los contenidos oficialmente descritos y efectuarse con arreglo a pautas de ponderación objetivas.

d) Tratándose de la idoneidad reflejada en la expedición de un título profesional o grado académico, es menester que el interesado en obtenerlo demuestre haber cumplido con las prácticas y el servicio social correspondiente (fracción IV del artículo 66 de la Ley Federal de Educación en relación con el artículo 11 de la misma y el 55 de la Ley reglamentaria del artículo 5o. constitucional, relativa al Ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal).

e) Por último, el interesado debe ajustarse a las demás disposiciones legales relativas (fracción VI del artículo 66), mención que entendemos hecha, además de las de otras leyes o actos normativos decretales que resulten aplicables, a las del reglamento que llegue a dictarse sobre esta materia.

Sobre este último aspecto cabe señalar que sabemos de la existencia de un anteproyecto de reglamento, elaborado por la Dirección General de Evaluación Educativa, en el que se abordan, además de los elementos propiamente relacionados con la certificación, otras materias que tienen que ver con tópicos distintos aunque relacionados con aquél, como son el sistema de créditos para fines de equivalencia que otorgue la Secretaría de Educación Pública, la definición de escalas de evaluación, etcétera.

Por nuestra parte, estimamos oportuno y necesario que un instrumento de esa naturaleza se adentre también en la regulación de aspectos propios de la acreditación, en lo que ésta difiere de la certificación.

12. *Utilidad práctica de la acreditación*

La acreditación presenta un evidente beneficio para la flexibilización del sistema educativo nacional, ya que ella permite que lleguen a tener validez oficial los estudios hechos en forma independiente o de autoaprendizaje, con base en el moderno criterio pedagógico de que lo importante es la posesión de los conocimientos y no la forma como se obtuvieron.

Así, a quien carezca de documentos para demostrar los estudios que ha realizado le cabe la posibilidad de obtenerlos por este medio, y otra tanto puede decirse del que los hizo en el extranjero y no trae consigo los certificados correspondientes, lo que le impide gestionar su revalidación, pues ésta se otorga sobre documentos oficiales en el país de origen y que, además, se presenten debidamente legalizados.

Incluso estimamos que esta figura brinda la vía de solución accesible para aquellos casos en que la revalidación no pueda otorgarse por estar comprendidos en la hipótesis prevista por el párrafo decimosegundo del artículo 130 constitucional.²⁵

13. Convalidación

Podríamos definirla como el acto por el cual la autoridad educativa (necesariamente un órgano del poder público), atendiendo a consideraciones de equidad y acreditada la buena fe del educando, expurga del vicio de nulidad los estudios realizados por éste con posterioridad a un grado, nivel o tipo educativo que no acreditó debidamente.

Como acabamos de explicar, la estructura secuencial del proceso educativo determina que para acreditar un tipo o grado escolar sea requisito *sine qua non* demostrar haber aprobado el inmediato anterior. Por lo tanto, si así no ocurre, todos los estudios que subsigan estarán viciados de nulidad y, en principio, el alumno deberá subsanar primero el defecto u omisión en el nivel en que éste se detectó y, luego, tendrá que cursar de nuevo los estudios subsecuentes.

Como es obvio, esta rigurosa conclusión jurídica puede dar lugar, en la práctica, a situaciones injustas cuando la irregularidad no es imputable a dolo del educando (por ejemplo, si la revalidación o equivalencia no cumplió con todos los requisitos normativos o si se lo inscribió en un ciclo superior con asignaturas pendientes del anterior y luego no se dejó constancia en su expediente de su ulterior aprobación) y, sobre todo, porque, de ordinario, estas omisiones o deficiencias se descubren con mucha posterioridad a su ocurrencia, las más de las veces al efectuarse la revisión de estudios previa a la titulación.

Por ello, en los hechos, la autoridad educativa ha venido concediendo, con criterio restrictivo y cuando las circunstancias verdaderamente lo ameritan, lo que se conoce como "dispensa de violación de ciclo" y que nosotros preferimos denominar convalidación, por cuanto su alcance es precisamente el de sanear la nulidad de estudios que adolecen de la misma por quebrantamiento del orden secuencial de su desarrollo.

No es ésta, sin embargo, una facultad de carácter discrecional, que pueda ejercerse libremente por la autoridad de quien se solicita la

²⁵ Ver *supra* punto VI. 3.b.

dispensa y concederla o no según lo tenga por conveniente. Ella se encuentra reglada en un acuerdo del Subsecretario de Planeación Educativa a la Dirección General de Incorporación y Revalidación, de fecha 21 de febrero de 1978, que autoriza al titular de esta última para que, con base en principios de equidad, resuelva en definitiva los casos en que se ocasionen perjuicios irreparables a los interesados al nulificarse los estudios que hayan realizado por adolecer sus antecedentes de escolaridad de alguna de las siguientes irregularidades:

a) Falta de revalidación o equivalencia de estudios, o deficiencia en las mismas;

b) Defecto en la forma de acreditar las materias de un grado, ciclo o nivel de estudios, o

c) Errores cometidos en los actos de inscripción o reinscripción de alumnos, siempre que no haya habido dolo o mala fe.

Esta última exigencia excluye la posibilidad de convalidar estudios cuya demostración se haya efectuado mediante documentos falsos o adulterados, a menos que a su respecto se pruebe la absoluta inocencia del educando.

Cabe advertir, finalmente, que la convalidación o dispensa no sana, como tal, el vicio u omisión de origen, sino que, una vez depurado éste por la vía apropiada (normalmente la acreditación del ciclo, grado o materia de que se trate), releva simplemente de la obligación de cursar por segunda vez los estudios posteriores, ya formalmente aprobados por el educando.