



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DISEÑO EPISTEMOLÓGICO PARA LA DEFENSA
DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE
RIGEN A LA UNIVERSIDAD PÚBLICA
MEXICANA

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE OLVERA GARCÍA

TUTOR
DR. EN D. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIEN



TOLUCA; ESTADO DE MÉXICO; MAYO DE 2009

La Universidad es el universo; universo es el vientre infinito donde nace el hombre, universo sin término donde no existe horizonte, horizonte, todos lo sabemos: en el universo no existe horizonte.

Leopoldo Flores

Los juristas para el siglo XXI no pueden aceptar el derecho como instrumento de opresión conformismo ni evasión. No pueden reducirse a la mera exégesis y manipulación de textos ni a la aplicación de códigos y leyes como algo dado para siempre, realidad rígida e inmutable, deben huir de la abstracción gratuita, del formalismo, de la pura especulación de la falsa sutileza, deben evitar el ritualismo y la jerga, preocuparse por la simplicidad, la racionalidad, el realismo, la respuesta creativa ante conflictos, dilemas, nuevas situaciones y desafíos.

Marcos Kaplan

A la Universidad Pública,
espacio de pluralidad y de renovación ideológica y teórica, representación nítida
del Estado laico y liberal, razón de ser de la República, síntesis del pensamiento
colectivo, maestra de la vida social.

A Aurora y Omar,
porque somos mucho más que tres
Omar Salvador se es porque eres y serás por ti, el ejemplo está. La vida es tuya.

A todos mis hermanos
A Miguel y Nanis,
porque siguen viendo que la sangre sigue teniendo ideales, estos permanecen.
A Julio César,
cómplice intelectual y de vida.

Al Dr. José (Pepe) Martínez Vilchis,
por otorgarme el sueño y el ejemplo, la lealtad es valor eterno.

A Mike y Lucy,
hombres genuinos quienes siempre me enraízan a la tierra.

A Carlos, Irais y Sebastian,
por no olvidarme en la cotidianidad de la vida.

Al maestro Eduardo Gasca Pliego, amigo (gui),
porque sigas construyendo el futuro.

A mis cómplices jurídicos y de amistad diaria de la Oficina del Abogado General 2005-2009, quienes son mis amigos: Luis Parra, María José Bernáldez, Karla López, Heriberto Mercado, Marthita Cano, Alejandro Díaz y Armando Bernardino.

A mis amigos, quienes compartimos el proyecto: “La Universidad Pública Construye el Futuro”: Luis Alfonso Guadarrama, Marco Cienfuegos, Ricardo Joya, Guillermina Díaz, Carlos Arriaga, Manuel Hernández Luna (SD), Felipe González, Graciela Díaz, Rafael Castellón y Lizbeth Soriano.

Al Dr. Hiram Piña Libien,
por tu amistad, lealtad y compartir tu talento, sin otra limitante que tu extensa imaginación.

Al maestro Enrique Vega Gómez,
director de la Facultad de Derecho, por su apoyo y consideraciones a mi persona.

A los profesores, Martha Ramiro y Marco Antonio Herreros,
apoyos incondicionales en todo momento.

Octavio López Patiño,
por su amistad dialéctica

ÍNDICE

ÍNDICE

Págs.

INTRODUCCIÓN

VII

CAPÍTULO PRIMERO EPISTEMOLOGÍA CONSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS AUTÓNOMAS POR LEY

1.1	Epistemología jurídica	2
1.1.1	Epistemología. Conceptualización	2
1.1.2	Clasificación y periodos	5
1.1.3	El conocimiento jurídico	7
1.2	Ontología y Universidad	8
1.2.1	Un acercamiento a la filosofía de la Universidad	8
1.2.2	El concepto de Universidad. Evolución conceptual	11
1.2.3	Definición de Universidad	13
1.2.4	Modelos de Universidad	14
1.2.5	Definición legal	15
1.3	Axiología de la Universidad Pública	19
1.3.1	Principios de la Universidad Pública	20
1.3.1.1	Valores	20
1.3.1.2	Valores jurídicos	22
1.3.1.3	Principios	23
1.3.1.4	Principios constitucionales	37
1.3.1.5	Diferencia entre principios y valores	38
1.3.2	Principios de las Universidades Públicas autónomas	40
1.4	Posturas teóricas	42
1.4.1	La teoría del discurso jurídico de Dworkin	42
1.4.2	La idea de Universidad de Karl Jaspers	46
1.4.3	El pensamiento contemporáneo de Marcos Kaplan	53
1.5	La Universidad como un fenómeno epistemológico	58
1.5.1	La epistemología de la Universidad Pública	58
1.5.2	El fenómeno jurídico de las Universidades Autónomas por ley	59
1.5.3	Características de las Universidades Autónomas por ley, visión epistemológica	62

CAPÍTULO SEGUNDO GENESIS DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

2.1	Génesis, desarrollo y evolución de la Universidad Pública en México	67
2.1.1	La Universidad pública, génesis de un fenómeno	67
2.1.2	Orígenes de la Universidad Pública mexicana	68
2.1.2.1	Antecedentes históricos de la Universidad en México	66
2.1.2.2	Reestablecimiento de la Universidad Nacional en 1910	71
2.1.2.3	Hacia la autonomía universitaria	72
2.1.3	Contexto histórico, social y cultural de la Universidad Pública mexicana	77
2.1.3.1	Nuevas visiones de la Universidad	77
2.1.3.2	Nuevos retos para la Universidad	85
2.1.4	Laicismo y liberalismo en la Universidad Pública mexicana	89
2.1.4.1	Laicismo, su concepto	90
2.1.4.2	El laicismo en México	92
2.1.4.3	El liberalismo mexicano	96
2.1.4.4	La Universidad Pública como cuna del liberalismo y laicidad	98
2.2	La autonomía universitaria	102
2.2.1	Concepto de autonomía	103
2.2.2	La autonomía universitaria en México, contexto social e histórico	106
2.2.3	La autonomía como un principio de la Universidad Pública mexicana	111
2.2.3.1	Autonomía técnica y académica	117
2.2.3.2	Autonomía de gobierno	118
2.2.3.3	Autonomía legal, administrativa y financiera	119
2.3	La Universidad pública en México	120
2.3.1	La Universidad Pública autónoma por ley en México, Principios y valores	118
2.3.1.1	Autonomía	123
2.3.1.2	Libertad de Cátedra	126
2.3.1.3	Autarquía	129
2.3.1.4	Libre examen y discusión de las ideas	130

2.3.1.5	La búsqueda de la verdad	131
2.3.1.6	Humanismo	132
2.3.1.7	Responsabilidad social	132
2.3.2	Principios filosóficos del Artículo 3° constitucional	134
2.3.2.1	La educación	135
2.3.2.2	El amor a la patria	136
2.3.2.3	La conciencia de la solidaridad internacional	136
2.3.2.4	La laicidad	137
2.3.2.5	La democracia	137
2.3.2.6	El nacionalismo	138
2.3.2.7	La convivencia humana	139
2.3.2.8	El Interes General	139
2.3.3	Fines sustantivos de la Universidad Pública	140
2.4	La Universidad Autónoma del Estado de México	143
2.4.1	Particularidades en su génesis y desarrollo	142
2.4.2	El ICLA	145
2.4.3	La creación de la Universidad Autónoma del Estado de México	146
2.4.4	Realidad socio-jurídica de la UAEM	149
2.4.4.1	Evolución jurídica ICLA- UAEM	150
2.4.4.2	El programa de reforma integral de la legislación universitaria	154
2.4.4.3	Metodología para la reforma legislativa de la Universidad Autónoma del Estado de México	157
2.4.5	Principios de la universidad Autónoma del Estado de México	160

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA NORMATIVO LEGAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN MÉXICO

3.1	Las Universidades Públicas y la teoría constitucional	163
3.1.1	La educación, antecedente constitucional	163
3.1.2	La Universidad Pública en la Constitución	167
3.1.3	La supremacía constitucional	171
3.1.3.1	Acercamiento a la teoría constitucional	171
3.1.3.2	El concepto de constitución, una aproximación	172
3.1.4	El método genético-teleológico en la interpretación constitucional	190
3.1.5	La reforma constitucional y sus principios	193
3.1.5.1	Posibilidades de reforma, principios para lograrla	199

3.1.5.2	Procedimientos reformativos de la Constitución	199
3.2	Derecho positivo y régimen normativo de las Universidades	202
3.2.1	La educación universitaria como garantía constitucional	202
3.2.1.1	Los derechos humanos y la educación, el punto de partida	202
3.2.1.2	El Constitucionalismo social, el paso siguiente	204
3.2.1.3	La educación. Una garantía constitucional	207
3.2.2	Evolución jurídica del sistema normativo de las Universidades Públicas	208
3.2.2.1	El problema jurídico de la Universidad Pública mexicana	214
3.3	Conceptualización de la Fracción IV del artículo 3° constitucional	214
3.3.1	La educación en México: el modelo constitucional	214
3.3.1.1	El artículo tercero, base del sistema educativo	214
3.3.1.2	Evolución jurídica del Artículo tercero constitucional	219
3.3.2	La legislación en materia educativa en México	230
3.3.2.1	Los ordenamientos legales mas allá del artículo 3°	230
3.3.2.2	Ley General de Educación	232
3.3.2.3	Ley para la coordinación de la Educación Superior	232
3.3.2.4	Ley Federal del Trabajo	233
3.3.2.5	Ley de Profesiones	235
3.3.2.6	Otros ordenamientos federales	236
3.4	El caso particular de la UAEM	236
3.4.1	Sistema normativo de Ley y Estatuto	236
2.4.1.1	La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México	236
3.4.2	Jerarquía y supraordenación de normas	244

CAPÍTULO CUARTO

ACERCAMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES Y APORTACIÓN A UNA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO

4.1	Factores que hacen necesaria la evolución del marco constitucional de las Universidades Públicas	249
4.1.1	Variables externas que impactan a la Universidad Pública actualmente	249
4.1.1.1	Evaluación y acreditación de planes y programas de	249

	estudio por organismos certificadores externos	
4.1.1.2	Certificación de procesos normativos por normas internacionales	269
4.1.1.3	Características de los sistemas de calidad universitarios	271
4.1.1.4	Políticas nacionales entorno al financiamiento federal y estatal de las Universidades Públicas	274
4.1.1.5	El juicio de amparo y su impacto en los principios universitarios. Casos relevantes	287
4.1.2	Variables internas de impacto en el sistema universitario	319
4.1.2.1	Modificación del marco normativo y facultad de las legislaturas para dimensionar el marco jurídico universitario	322
4.1.3	Posibilidades normativas de las legislaturas locales	331
4.1.4	La vida institucional universitaria, relaciones de poder y autoridad	338
4.1.4.1	Aproximación a la vida universitaria. Factores y actores	338
4.1.4.2	Conflictos internos e intervenciones de grupos y actores político-sociales	355
4.2	Teoría General del Derecho Universitario. Aproximación teórica	360
4.2.1	El derecho como sistema positivo y la construcción del derecho	360
4.2.2	Fundamentos teóricos conceptuales del Derecho	362
4.2.2.1	Unidad	362
4.2.2.2	Coherencia	360
4.2.2.3	Norma Jurídica Fundamental	364
4.2.2.4	Integridad	365
4.2.3	Aproximación a una teoría General del Derecho Universitario	365
4.2.3.1	Finalidad de una Teoría General del Derecho Universitario	366
4.2.3.2	Objeto de estudio	368
4.2.3.3	Concepto	370
4.2.3.4	Ubicación y relación con otras disciplinas del Derecho	370
4.2.3.5	Sujetos	371
4.2.3.6	Conceptos fundamentales	372
4.3	Hacia un diseño de defensa de los Principios y valores constitucionales de las Universidades Públicas	373
4.3.1	La defensa de la Universidad Pública, contenido y alcance	373

4.3.2	Elementos para la defensa constitucional de los principios y valores constitucionales universitarios	378
4.3.2.1	La garantías institucionales	379
4.3.2.2	Legitimación para interponer controversias constitucionales	381
4.3.2.3	El reconocimiento a nivel constitucional local de por o menos una Universidad autónoma	383
4.3.3	Propuesta de elaboración de una Ley de Autonomía que homogenice y uniforme el quehacer de las Universidades públicas	385
CONCLUSIONES ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS		389
FUENTES DE INFORMACIÓN		415

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Las Universidades públicas se encuentran, entre las pocas instituciones que han perdurado y se han sobrepuesto a los embates que han azotado al género humano, gracias a la integridad y robustez que les proporcionan la claridad de sus fines y el entendimiento de su misión social. De esta manera, las universidades han logrado soslayar fenómenos tales como los movimientos armados, cismas, carestías, los retos de la masificación y la expansión continua de sus responsabilidades.

Es la Universidad en palabras del Dr. Reynaldo Robles “un proyecto cultural permanente que institucionaliza el descubrimiento y la transmisión de la verdad dentro de un ámbito privilegiado de libertad; institución de naturaleza crítica que da cause a la actividad creadora del hombre que lo libera de la pasividad y del conformismo.” (Robles, 2008:97)

Uno de los fenómenos de mayor relevancia para el estudio de la vida universitaria es el relativo al acceso a la educación, problemática que ha sido abordada desde diversas perspectivas, principalmente economicistas, en cuanto que señalan que en México la falta de inversión es el origen fundamental de problema. Sin embargo, y sin descartar totalmente esta postura, es necesario hacer constar que el déficit educativo no ha sido tratado desde el ámbito puramente jurídico. Este enfoque posibilita desarrollar un estudio basado en la responsabilidad legal de la Universidad de cara al cumplimiento de los fines que le son propios, así como los objetivos constitucionales y sociales que le son inherentes.

Así debemos partir de la idea primordial de que el presente trabajo de investigación trata de establecer la perspectiva o las perspectivas teóricas que habrán de dilucidar el desarrollo del discurso epistémico del mismo, centrandolo su atención en la Universidad Mexicana Pública y Autónoma por Ley, los procesos de autonomía y los conceptos que le rodean, ya que a pesar de la amplia discusión que se ha tenido desde la perspectiva administrativista, respecto a la naturaleza jurídica de las universidades públicas y el aparente acuerdo que existe sobre ella, lo cierto es que para efectos de un entendimiento teórico constitucional de estas instituciones, debe realizarse conforme a la

epistemología de su naturaleza jurídica, de los alcances de la autonomía; pero sobre todo, de los límites a que se encuentra sujeta su facultad de autogobierno.

El estudio de la Universidad Pública autónoma en México es de suma relevancia, ya que representa un caso peculiar en el aspecto normativo-legal, toda vez que está comprendido en tres vertientes que se conjugan para establecer el contexto en el que se desenvuelven las instituciones de educación superior. La primera de ellas es la normativa, la cual como puede inferirse, se encuentra imbuida en el sistema jurídico; la segunda arista es la relativa a la aproximación filosófica. Estas dos vertientes iniciales dan paso al acercamiento axiológico, que conforma el tercer enfoque del presente estudio.

Primeramente la Universidad Pública en México se entiende como un conjunto normativo, inscrito en el orden jurídico superior que tiene su raíz en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Política Federal, donde funda el régimen de autonomía de las Universidades Públicas. A su vez, la Universidad es regulada por las leyes de creación o Autonomía que después de ser sometidas a un proceso de aprobación son aplicables en los ámbitos de desarrollo en los que está presente.

En segundo lugar, por su naturaleza filosófica cuando derivado del proceso histórico de evolución la universidad se concibe como un *ethos* social con implicaciones y repercusiones para la comunidad en que se ubica y que cumple determinadas actividades como un deber que la propia institución realiza para el beneficio de su prójimo. Un entendimiento que la concibe como un espacio donde florecen y se fundan concepciones de avanzada y que constituye hoy en día un baluarte para la laicidad y el humanismo.

Finalmente, la Universidad Pública Mexicana se mira desde una visión axiológica que engloba valores y principios que nutren a la propia institución dictando las pautas de cómo ha de regirse al interior e integrando aspiraciones que deben perpetuarse y cuya visión no está estrictamente establecida en la norma, pero que está dispersa en los diferentes ordenamientos por lo que debe homogenizarse a fin de establecer una visión común para las Universidades con el objeto de salvaguardarlos y especialmente defenderlos.

Estas tres miradas hacia la Universidad permiten no limitarnos en el aspecto jurídico normativo, sino que amplían el horizonte hacia las aspiraciones de la Universidad como un conjunto social y pone especial atención en la comprensión axiológica de la misma como un espacio en tránsito cuyos objetivos son distintos pero que recoge ideologías que se mezclan y cuya transformación necesariamente pasa por redefinirla y conceptualizarla conforme al espíritu de la ley Suprema que le dio origen, tendiendo a redefinir, refundar y redimensionar sus implicaciones sociales, políticas y culturales de un país que tiende a reformar y actualizar su sistema normativo.

Por ello, el trabajo habrá de intentar construir y reflexionar un conocimiento cercano a la realidad de la universidad pública mexicana, si observamos con rigidez, no existen conceptos terminados de sus principios, de su naturaleza jurídica ni de su ubicación jurídico-legal en el dimensionamiento ni redimensionamiento que éstas requieren, mas aún, no existe una teoría general del “derecho universitario” como conjunto de normas sistematizadas que tiendan a construir el edificio jurídico-legal-axiológico de estas entidades mexicanas y que intenten insertarlo en la dinámica didáctico-pedagógica en las aulas de las universidades nacionales, conocemos que existe un conjunto de normatividad pero no alcanzamos a introducirnos en su reflexión epistémica, de ahí una de las aproximaciones que hago en este discurso para alcanzar el grado de doctor, se debe y se tiene como responsabilidad social que nos da nuestra razón de ser como universitarios el otorgar las herramientas jurídico-metodológicas para conocer y aprehender el derecho que rige a las universidades públicas mexicanas razón de ser de la república y como la ha llamado el jurista Benítez Treviño, “caja de resonancia de una sociedad”.

De esa forma habrá que re-plantear sus contenidos desde la perspectiva teórica de quienes han abordado este tema, por ello no se pretende reinventar o crear alguna teoría, en el ejercicio dialéctico del estudio de las universidades, existen estudios que la abordan y la tejen de diferentes ángulos, los hay desde la conceptualización jurídica, social y política, en este trabajo la construcción conceptual y la conjugación de la teoría pretende iniciar un estudio que nos permita, acceder a su naturaleza para la construcción de su epistemología a través de la re-flexión profunda, establecer y reconceptuar su naturaleza, para darle homogeneidad a sus principios y por último iniciar los cimientos para la

construcción de su arquitectura jurídica legal y que este estudio pueda socializarse con otras universidad para iniciar una verdadera defensa de la Universidad Pública mexicana a nivel nacional.

Por ello se plantean conceptos ya conocidos de derecho constitucional y derecho administrativo o de la propia teoría de la administración pública, como; educación, principios, fines, universidad, libertad de cátedra, responsabilidad social, identidad, basados en conceptos conocidos y abordando teorías contemporáneas de juristas como Kelsen, Dorkwin, Jaspers y autores que han coadyuvado con sus estudios a sentar las bases del derecho y del derecho universitario como Sergio García Ramírez o bien filósofos como Don Justo Sierra por citar algunos.

La metodología que se plasma en el presente trabajo, sostiene que los principios constitucionales y los derechos fundamentales son un puente entre el derecho y la moral. (Cárdenas, 2007:39) Esto porque el constitucionalismo es un contenido no solo de normas positivas, sino de principios de la propia norma. Ensamblar estos puentes es la base de la metodología e hipótesis del discurso que manejo en este trabajo.

El trabajo pretende integrar una relación epistémica entre la disertación ontológica a lo que debe ser, iniciar con la tarea de que norma y principios, descripción y prescripción se enlacen epistemológicamente, es el punto de partida de la defensa de los principios de la universidad pública como normas meta-jurídicas indisolubles y perpetuas mas no estáticas.

En el que partimos de la Teoría Pura de Derecho de Hans Kelsen, ya que es evidente que las normas que regulan a las Universidades Públicas emanan de un orden normativo vigente, llamado derecho positivo y que indiscutiblemente es en donde se inscribe el conjunto de normas que regulan una parte de la fracción VII de art. 3º constitucional.

Bajo estos principios, las Universidades fuera de su esquema administrativista adoptado desde la mitad del siglo pasado conforman una estructura normativa y formativa de su cuerpo jurídico legal, acorde a los postulados comprendidos en la teoría del derecho. Cabe decir que la Universidad Autónoma del Estado de México es la única en el país que sistematiza esta teoría en la consecución de

una metodología científica para la configuración de este orden jurídico-normativo-legal, ello gracias al esfuerzo del proyecto “*la Universidad Pública construye el futuro*” que lideró su Rector el Dr. Martínez Vilchis, y que ilustró en este trabajo para correlacionar esta supra ordenación cuyo fin del trabajo tratará de homogenizar desde la óptica científica el orden de las universidades que no lo contienen. Baste decir que en agosto de 2006 la Universidad Autónoma de Sinaloa, lleva a cabo la aprobación de su ley y se detectaron claras deficiencias en su proceso de creación en su reconceptualización.¹, deficiencias que subrayan la razón de ser de esta tesis, no existe percepción en las universidades para reconocer su propia meta-norma.

Enrique Uribe matiza; “La estructura del universo jurídico mexicano, bien puede advertirse a través de la construcción geométrica de Kelsen. En este paradigma encontramos presentes algunos conceptos como sistema orden, jerarquía, etc. que son útiles para la comprensión del *universum iuris* al que nos hemos referido”. (Uribe, 2004)

De esta manera se puede advertir la existencia de un sistema positivo inscrito en un marco legal correspondiente al marco constitucional que deriva en conceptos que de ninguna manera se pueden manejar como coligados a las distintas ramas del derecho, ejemplos: la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y discusión de las ideas, la justicia universitaria, docencia, investigación, difusión de la cultura; estos; atendiendo a los fines sustantivos que le designa la Carta Magna y que han sido absorbidos en su prescripción jurídica por un marco normativo cuya construcción responde a un procedimiento distinto de elaboración de leyes (único en México) de igual manera existen conceptos como justicia universitaria, derechos universitarios, autoridad universitaria.²

¹ “Nuestra participación, al igual que muchos otros académicos universitarios, se limitó al proceso de consulta para la reforma. Observamos que se trastocaba el principio de legitimidad al perderse el sentido de la consulta, y que las nuevas propuestas se circunscribían a instrumentos jurídicos con escaso sentido pedagógico-didáctico”.(Bastida:2006,11)

² A partir de 1995 los conceptos de autoridad usados en el derecho ordinario han alcanzado al régimen de la Universidad Pública, implicando un redimensionamiento de su conceptualización.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA AUTONOMÍA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO, La autonomía de que goza la UNAM significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra y de investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no esta sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar la anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dicho actos son susceptibles de ser analizados a través

Asimismo, es fundamental anotar que el papel de las universidades públicas en el contexto nacional e incluso internacional, se tiene que redimensionar y reconfigurar, a través de una revisión y reconstrucción de sus conceptos, respetando la premisa de la ley fundamental y por otra parte analizar, estudiar y comprender en la óptica nacional que el concepto de estado-nación es un hito que a raíz de la apertura de los bloques del este en 1989 se ha reconvertido a conceptos distintos la universidad del estado-nación; es hoy, la universidad de un estado impactado por una constante de cambios en sus contexto, debido a factores internos y externos para dar paso al Estado plurinacional o pluricultural, haciendo se cumpla su nuevo destino democrático como lo señala la génesis constitucional.

Acorde a lo anterior las Universidades Públicas entran a un ambiente conceptual que solo era manejable desde la óptica de la interna universidad pública y son elementos que vinculan el quehacer institucional de estas entidades autónomas por ley con su normativa actual, por ello en este trabajo se deben abordar variables³ que conllevaran necesariamente a la formación y conformación de conceptos antes no existentes en la filosofía de la universidad pública.

Para dar sustento a este diseño epistemológico, además de fundamentar la naturaleza constitucional del Derecho Universitario a través de la teoría de Hans Kelsen, se aborda la teoría de los principios de Ronald Dworkin quien contrapone al modelo de reglas del sistema jurídico, un modelo de principios que permitan que exista una única respuesta correcta en los casos en que las leyes no la determinan, esta “única respuesta correcta” es la que se justifica, a través de una teoría sustantiva que contenga los principios que mejor correspondan con la Constitución, las reglas de Derecho y los precedentes. Es

del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo las libertad de auto dirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad de la UNAM que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de este, sin perjuicio de la autonomía de que goza la institución.. *Semanario Judicial de la federación*, 1997:809)

³ En este punto es necesario definir que es una variable. Una variable es una propiedad que pueda variar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse. Ejemplos de variables son el sexo, la motivación intrínseca hacia el trabajo, el atractivo físico, el aprendizaje de conceptos, el conocimiento histórico sobre los esfuerzos de integración de Simón Bolívar, la religión, la resistencia de un natural, la agresividad verbal, la personalidad autoritaria, la cultura fiscal y la exposición a una campaña de propaganda política. [...] las variables adquieren valor para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras (formar parte de una hipótesis o una teoría). En este caso se les suele denominar “constructos o construcciones hipotéticas” en Hernández Sampieri Et. Al. *Metodología de la Investigación*, Mc Graw Hill, México 2003.

así como se pretende crear un sistema normativo a través de los principios axiológicos fundantes de la Universidad Pública, ya que al justificar el fin sustantivo de ésta, a través de las pautas generadoras de su existencia, seremos capaces de sistematizar esta teoría en la consecución de una metodología científica para la configuración de este orden jurídico-normativo-legal, tratando de igualar el orden de las Universidades que no lo contienen.

Asimismo, para la realización de esta investigación fue necesario el uso de una Metodología del Derecho, que en palabras del jurista Rafael Sánchez Vázquez (1999) “se torna una estrategia objetiva, racional para ordenar y organizar de manera sistemática la actividad cognoscitiva del jurista” y por el contrario “la falta de método en la actividad humana trae consigo, un obstáculo que hace inaccesible la comprensión de la realidad objetiva”, es por esto que con el fin de llegar a un conocimiento nuevo y enriquecer esta investigación manejé los métodos tradicionales del derecho, como el análisis, que me permitió penetrar en mi objeto de estudio; y la exégesis como un medio para interpretar adecuadamente la norma jurídica y construir un conocimiento apegado a la realidad.

Sin lugar a dudas la Universidad esta determinada por su historia, de la forma en la que el estudio de la historia no debe ignorar al fenómeno jurídico. Por esto “el fenómeno jurídico del pasado no es sólo sujeto, sino objeto del quehacer histórico”, (Sánchez, 1999:36) por ello, que para entender a la Universidad Pública como una realidad jurídica vigente, fue preciso estudiar sus antecedentes a través del uso del método histórico, con lo cual podemos ahondar en sus orígenes y en el sentido teleológico que entraña en sí misma.

Planteamiento del problema

Históricamente la búsqueda de la homogeneización de los principios fundantes de las Universidades Públicas en México tiene como antecedente la Reforma Universitaria, como movimiento cultural vinculado a la reforma de las estructuras, contenidos y fines de la universidad y del sistema de enseñanza promovidos por movimientos estudiantiles en 1918 en la Universidad de Córdoba, Argentina. Este movimiento se extendió por América Latina y en menor medida a España y otros países europeos. Este movimiento ha sido

vinculado con el Mayo francés de 1968 y el movimiento pacifista y por la libertad de expresión de la década de los sesentas en la Universidad de Berkeley y otras universidades norteamericanas. Es así como la Reforma Universitaria ha influido en varias generaciones de activistas, escritores, intelectuales, científicos, artistas y políticos.

Los principios fundamentales de la Reforma Universitaria que se toman como referencia son la autonomía universitaria, la libertad de cátedra, la vinculación de la docencia e investigación, la extensión universitaria, la inserción de la Universidad en la sociedad y la responsabilidad social.

En México, del análisis de la fracción VII, del artículo tercero constitucional se obtienen los siguientes principios y conclusiones aplicables a las Universidades e instituciones de educación superior autónomas:

- Están facultadas y tienen la responsabilidad de gobernarse a sí mismas
- Su funciones sustantivas (docencia, investigación y difusión de la cultura) deben apegarse a lo expresado por el Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Las funciones sustantivas se realizarán atendiendo y procurando la libertad de cátedra, el libre examen de las ideas y libre discusión de las mismas
- Determinar sus planes de estudio y programas
- Fijarán la normatividad de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico
- Administrarán su patrimonio
- Las relaciones laborales del personal académico y administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 constitucional, en los términos que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo oficial⁴

De esta forma como lo expresa García Ramírez (2005) las universidades han pugnado por alcanzar una autonomía, como una libertad que les permita realizar el quehacer de universitarios, presentándose también en la relación

⁴ Para abundar a este respecto consultar el título sexto, capítulo XVIII que regula las relaciones laborales de los trabajadores de las instituciones universitarias e institutos de educación superior con autonomía otorgada por la ley.

entre el Estado, del que aquélla se desprende y las universidades que la reciben. Universidades que han contado siempre con el trabajo del profesorado, de sus empleados y de buena parte de los estudiantes para la defensa de la autonomía. Defensa que compromete al Estado, ya que se trata de asegurar el acceso a la educación pública superior como derecho del individuo y deber del Estado.

Siendo el Estado el que debe proteger a la Universidad, que no tiene en palabras de García Ramírez, “para su defensa otra cosa que una inmensa autoridad moral” frente a los embates recibidos, frenando la intromisión de elementos ajenos a las universidades, que pretendan frenar el desarrollo autónomo y democrático a juicio de las respectivas comunidades universitarias. Así, el Estado además del apoyo económico deberá garantizar que se mantenga el respeto a las universidades y a sus miembros, garantizando de esta forma estabilidad interna. Y es que cuando se vulneran las prerrogativas y garantías que enuncia el artículo 3º, afectando la autonomía, no sólo se trata de un agravio político, sino también de una violación jurídica.

Derivado del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también podemos observar que toda persona tiene derecho a recibir educación y que la educación que imparta el Estado deberá de ser obligatoria, en la educación preescolar, primaria y secundaria. El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

En su fracción I, el artículo tercero determina de igual forma, que la educación que imparta el Estado deberá de ser laica, manteniéndose al margen de cualquier doctrina religiosa. Del mismo modo el artículo tercero señala que la enseñanza debe tender a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, que se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, que será democrática y contribuirá a la mejor convivencia humana. La definición de democracia se incluye, “no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino que se trata de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo... La educación será nacional a fin de que permita la

comprensión de nuestros problemas nacionales, el aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y al acrecentamiento de nuestra cultura.” (Melgar, 2002. 203)

Adicionalmente, los principios que están inseparablemente vinculados son la libertad de cátedra, es decir, la libertad expresa para desarrollar la docencia y la investigación; la cátedra paralela, entendida como la existencia de opciones educativas para los estudiantes, las cuales serán electas al libre arbitrio de los mismos y; finalmente, la cátedra libre, la cual implica que es derecho de todo intelectual, científico, o artista apto, contar con una cátedra para difundir su saber.

Gracias a estos principios se concreta la característica de universalidad que da cabida a las diversas corrientes del pensamiento, amén de las tendencias científicas y sociales, sin que se pueda dar pie a la existencia de censuras ni perjuicios de ninguna índole a quienes ejerzan este legítimo derecho.

Sin duda alguna, abordar esta investigación pretende formar un hito en cuanto a la construcción de conocimiento acerca de estas entidades que entraña el derecho, pero no la norma jurídica, por ello se hace necesario problematizar este tema realizando preguntas que de su resolución y abordamiento, estoy seguro podrán emerger líneas, hipótesis y escenarios que permitan hacer constructos y redimensionar, y reflexionar acerca de lo que hasta hoy asume el concepto de universidad pública.

Las Universidades públicas mexicanas a partir de alcanzar el reconocimiento de su autonomía se han transformado y sus alcances han estado impregnados por las constantes variables que se suscitan en su entorno por lo que es una premisa fundamental el preservar sus postulados normativos-axiológicos y apuntalar sus cimientos ante el embate de políticas hoy en día anacrónicas y amenazas de políticas educativas que quieren repensar en el pasado, concretamente del partido en el poder federal quien aplica a mi juicio una nueva forma de organización administrativa antinómica de las que la legalidad conoce y que es la *descentralización centralizada* formas que intentan disuadir la plataforma axiológica y teleológica de las universidad públicas nacionales además de ignorar

su genética que es resultados de las luchas progresistas y liberales de un país que debe resistirse a que esta parte neuronal de la sociedad se disperse y se canalicen sus postulados al olvido o a otras formas retrogradadas que ya subsistieron en México.

Hipótesis de investigación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que las universidades públicas se regirán bajo la figura administrativa de organización denominada descentralización. La descentralización estatal les permite bajo el amparo del principio de autonomía, gobernarse a sí mismas; en este sentido, el texto constitucional mexicano contiene una serie de principios que deben ser observados y promovidos por todos los órganos estatales, incluidas las universidades. El autogobierno de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley, es aparentemente ilimitado, sin embargo, su actuar y sus efectos jurídicos pueden acarrear consecuencias con efectos constitucionales nugatorios; por ello, la construcción del Estado de Derecho de las universidades públicas, que se ejerce a través de su orden normativo interno, debe ser congruente epistemológicamente con los principios constitucionales y con las variables internas y externas que hacen posible la existencia y fortalecimiento de estas entidades. A través de este estudio se proyectarán escenarios para observar la pertinencia de la concepción que asume el artículo tercero de la Carta Magna en el contexto de la universidad pública mexicana, amén de verificar de qué manera se ha abordado a través de la teoría, la construcción de un derecho acorde a la teleología y genética constitucional. Lo anterior podrá ofrecer herramientas y mecanismos que me permitan la construcción de un modelo epistemológico que tematice, sistematice, dimensione y redimensione la concepción y reconceptuación de una rama específica del derecho, que aborde de manera individual el conocimiento que de esta se desprenda, tanto para su didáctica como para su interpretación.

Objetivos Generales

- Diseñar un modelo epistemológico constitucional que permita determinar la naturaleza jurídica actual de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley.

- Determinar a través del modelo epistemológico constitucional los principios constitucionales a los que se encuentra sujeta la autonomía universitaria que permitan conocer sus alcances y límites.
- Constatar a través de la legislación de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley el cumplimiento eficaz de los principios constitucionales que determina el artículo tercero constitucional.
- Presentar, aportar elementos para una propuesta metodológica nacional que tienda a homogenizar la construcción normativa de la legislación que regula la estructura y funciones de la Universidad Pública mexicana.

Por ello la presente investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos, buscando con ello formar un cuerpo de investigación orgánico y funcional que articula los resultados de este trabajo.

En tal suerte, el primero de ellos, aborda a la Universidad Pública Autónoma por Ley en México desde un enfoque epistemológico y constitucional, recurriendo para tal fin de una serie de aproximaciones conceptuales que permitieron abordar los modelos actuales de la epistemología y el Derecho, sin perder de vista su estrecha vinculación con la Universidad Pública, logrando este objetivo al indagar sobre los planteamientos filosóficos de las mismas, aplicando el método histórico y analítico para dilucidar el concepto y evolución de la Universidad, sus fundamentos axiológicos, en cuyo seno se desarrollan principios y valores, éstos últimos elementos centrales del presente trabajo.

A la par se indagó con relación a la naturaleza de los principios y valores de las Universidades Públicas contrastándolos con diversas posiciones teóricas en la materia, con particular atención en autores contemporáneos cuyo pensamiento al aproximarse a la vida universitaria facilitó un enfoque epistémico y conceptual de gran alcance, tal es el caso de la teoría del discurso jurídico de Dworkin, la idea de Universidad de Karl Jaspers y pensamiento universitario contemporáneo de Marcos Kaplan.

De este apartado fundamental se cimienta una investigación, que forja una epistemología de Universidad, abordando el fenómeno jurídico de ellas, como una creación original y *sui generis* dentro de los parámetros funcionales del Estado de Derecho, obteniendo una serie de características definitorias desde una visión epistémica, cuyo avance se refleja en el segundo capítulo en cuyo marco se estudió la génesis, desarrollo y evolución de la Universidad Pública en México.

Para tal efecto se indagó sobre los fenómenos históricos, políticos, económicos y sociales que propiciaron el nacimiento de la Universidad Pública en nuestro país, partiendo desde el lejano legado medieval hasta las recientes consecuencias del mundo contemporáneo, como es evidente se presto particular interés en los orígenes de la Universidad Pública mexicana, recorriendo los antecedentes históricos de ella, a partir del pasado colonial, la influencia liberal del siglo XIX, la restauración del siglo XX y la lucha que genero el reconocimiento de la autonomía universitaria.

Al mismo tiempo resulta necesario conocer el contexto histórico, social y cultural actual de la Universidad Pública mexicana, observando en primera persona los nuevos retos y las necesidades presentes de una institución claramente enraizada en la vida nacional, pero que no por ello queda exenta de los vaivenes del siglo XXI, enfrentando nuevos desafíos y afrontando renovados embates; especialmente aquellos que luchan contra los principios y valores, que como resulta evidente en el capitulado en referencia, están arraigados a la esencia misma de la nación mexicana, motivo por el cual se detiene en uno las aportaciones contemporáneas de la Universidad Pública a través del laicismo y liberalismo como un elemento de aporte y fortaleza.

Indistintamente se da particular atención al concepto de autonomía universitaria, concibiéndole como un elemento básico para la comprensión de la Universidad Pública, haciendo para ello un recorrido a su contexto social e histórico y definiendo los alcances de ella, con énfasis en sus consecuencias jurídicas primordiales: la autonomía técnica y académica, la autonomía de gobierno, la autonomía legal, administrativa y financiera.

Así con el marco de la autonomía universitaria, se establecen los principios y valores de la Universidad Pública autónoma por ley en México, particularizando los esenciales como la libertad de cátedra, autarquía, libre examen y discusión de las ideas, la búsqueda de la verdad, el humanismo y la responsabilidad social. Acto seguido se abunda en los principios filosóficos del artículo 3º Constitucional, comprendidos en la educación, el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, la laicidad, la democracia, el nacionalismo, la convivencia humana y el interés general, conciliándolos con fines sustantivos de la Universidad Pública.

Como colofón del segundo capítulo se hace un breve recorrido sobre la vida de la Universidad Autónoma del Estado de México, observando las particularidades en su génesis y desarrollo, desde el Instituto Científico y Literario hasta su transformación en Universidad Autónoma, prestando atención particular al programa de reforma integral en la legislación universitaria, en cuya metodología para la reforma legislativa se encuentra una posición de avanzada en materia legislativa y jurídica entre el resto de las Universidades Públicas mexicanas.

Ahora bien, como consecuencia de lo anterior, el tercer capítulo particulariza en las Universidades Públicas y la teoría constitucional, al comprender desde el enfoque teórico kelseniano, la indispensable relación entre éstas y la norma suprema, situándoles dentro del contexto de la norma fundante, a partir de la supremacía constitucional, que para el caso universitario encontró eco en diversos métodos interpretativos gracias a los cuales se les logro ubicar en todo su alcance, sin dejar de lado las posibilidades de reforma en materia constitucional, como una hoja de ruta hacia el fortalecimiento de la Universidad Pública.

En el mismo sentido se identificó a la educación universitaria como una garantía constitucional, que parte de la educación y los derechos humanos y se inserta en un deseable constitucionalismo social. A la par se pormenorizo en la evolución jurídica del sistema normativo de las Universidades Públicas, por medio de las reformas del artículo 3º. Constitucional, sin dejar de lado las nuevas problemáticas jurídicas que en la actualidad agobian a la Universidad Pública

Mexicana, construyendo con ello matriz nacional de contenidos normativos universitarios.

De la misma forma se realizó una conceptualización amplia de la fracción IV del artículo 3° Constitucional, fundamento constitucional de la Universidad Pública actual, partiendo de la evaluación jurídica del referido precepto constitucional, para colocar en una dimensión precisa a la educación en México y el modelo constitucional donde ésta se cimienta. Del mismo modo se indaga en el resto de instrumentos legislativos donde se encuentra reflejada la educación, tal es el caso de la Ley General de Educación, la Ley para la coordinación de la Educación Superior, la Ley Federal del Trabajo y la Ley de Profesiones, prestando atención a los pormenores de la reforma de 1980 por medio de la exposición de motivos y la aplicación del método genético-teleológico en la misma. Finalmente se hizo un recorrido al caso particular de la Universidad Autónoma del Estado de México, por ser ésta un modelo cercano y de resonancia para el presente estudio.

Posteriormente, el cuarto y último capítulo se aproxima a la conformación de una metodología para la construcción, preservación y defensa de los valores constitucionales, describiendo una serie de factores que hacen necesario la evolución del marco constitucional de las Universidades Públicas, por medio de un sistema que reconociendo a la norma como instrumento esencial participe en la defensa de la autonomía universitaria y los valores que ésta representa, razón por la cual se pormenorizaron una serie de conceptos del sistema normativo universitario para posteriormente identificar variables internas y externas que impactan en él.

Es así como se ubicaron como variables externas, los procesos de acreditación de planes y programas de estudio por organismos certificadores externos, la certificación de procesos normativos por normas internacionales, el establecimiento de políticas nacionales entorno al financiamiento federal y estatal de las Universidades Públicas, las repercusiones del juicio de amparo y su impacto en los principios universitarios, atendiendo a las tesis aisladas contradictorias y criterios jurisprudenciales en el juicio de amparo con relación a las Universidades Públicas. Por otro lado, se atendieron como variables internas de impacto en el sistema universitario, la modificación del marco normativo y la

facultad de las legislaturas para dimensionar el marco jurídico universitario, los retos de la vida institucional universitaria, con atención a las relaciones de poder y autoridad, las secuelas de los conflictos internos y la intervenciones de grupos y actores político-sociales en la Universidad actual.

Como una posición conclusiva se estableció un acercamiento teórico a una teoría general del Derecho Universitario, situando al Derecho como sistema positivo por medio del cual es posible la construcción del mismo, hilvanando posiciones teóricas en torno de la vida universitaria de las cuales se describen elementos particulares de cuyo análisis puede desprenderse una futura teoría general del Derecho Universitario, entendida como un instrumento jurídico inicial para la defensa de los principios y valores universitarios.

Finalmente, este capítulo concluye con una propuesta enunciativa que facilite el diseño de defensa jurídica de los principios y valores constitucionales de las Universidades Públicas, cuyo contenido y alcance encuentran sentido en ciertos instrumentos jurídicos identificados como Garantías Institucionales, que se concentran en la legitimación para interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad por parte de las Universidades Públicas, el reconocimiento a nivel constitucional local de por lo menos una Universidad Autónoma y una humilde propuesta de elaboración de una Ley de Autonomía que homogenice y uniforme el quehacer de las Universidades Públicas en México, identificando algunos temas generales que este instrumento normativo debería abordar.

En tal suerte, una vez enunciados los contenidos de este trabajo de investigación, se plantean una serie de reflexiones conclusivas y propositivas mismas que sintetizan los planteamientos y objetivos de este trabajo, al tiempo de acompañarse de una serie de fuentes de información bibliográfica, legislativas y hemerográfica, en cuyo seno fue posible la construcción de este documento.

En conclusión dejo a los lectores del presente trabajo el juicio sobre el mismo, no sin antes concebir a la Universidad Pública un objeto personal de estudio que no se limita a una investigación sino que se transforma en una forma de vida, ya que ella como, decía Justo Sierra, tiene el deber de estudiar los problemas y necesidades de México y contribuir a resolverlos. Por esto,

debemos reflexionar sobre los valores, principios, actitudes y fines que tiene la Universidad Pública, particularmente defendiendo su autonomía, ya que al hacerlo defendemos su razón de ser.

Mi interacción y participación como integrante alumno-profesor-trabajador de la Universidad Autónoma del Estado de México durante 25 años en casi todos sus ópticas me hacen aprehender en su conocimiento formal pero también en su percepción cotidiana, re-flexionar para mí es la esencia del *episteme*, el conocimiento podrá estar ahí, capturarlo vivo y asimilarlo no es un ejercicio vano y frívolo de escritorio, el andamiaje del pensamiento tiene que ser respirado y anhelado a través de todos los sentidos, por ello afirmo que el ser universitario es una actitud, no una aptitud, es una forma de vida, una razón de ser y por qué ser, la universidad pública es la maestra de la vida social como lo afirma Carlos Monsiváis, escribir sobre la universidad pública es sin lugar a dudas una actividad de futuro, es hacer el futuro como lo asevera José Martínez Vilchis.

Por ello convoco a los universitarios partícipes y ocupados de la Universidad Mexicana, para que centremos nuestras energías en consolidar la vida universitaria; mejorando las condiciones de la academia y la investigación, abriendo más espacios para la difusión de la cultura, fomentando la innovación y la creatividad, impulsando la internacionalización y la cooperación, todo en el marco privilegiado y auténtico de libertad y confianza que solo en el *campus* universitario de las universidades públicas habita, en estas se tejió el humanismo, otras ofertas son solo slogans y mercadotecnias e instrumentalismos tecnocráticos que nada tienen que ver con la filosofía que espitaron, Vasconcelos, Justo Sierra y los insignes liberales Altamirano e Ignacio Ramírez.

No podemos entender la investigación en este nivel sin que esta genere producción intelectual, por esto en el trayecto de la elaboración de este discurso, afortunadamente se han realizado aportaciones para la consecución de este sencillo trabajo, mismas que son: la publicación en la revista de la Red de Defensores, Procuradores y Titulares de Organismos de Defensa de los Derechos Universitarios del artículo “*Diagnostico normativo y alternativas de solución para la operatividad de la problemática planteada en el artículo 49 del estatuto universitario de la UAEM*”; la publicación del artículo “*Defensa*

constitucional de la universidad publica mexicana” en la Revista indexada del Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población de la UAEM Papeles de población; publicación de capítulo de libro en obra Estudios en homenaje a Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz. “La dimensión deonto- teleológica de la Universidad Publica Mexicana del siglo XXI”; “*De la facultad constitucional que tiene la UAEM para definir, conforme a la fracción VII del artículo 3º constitucional, la responsabilidad de gobernarse a si misma*” en la revista Cronos de la facultad de derecho y que contribuyeron en mayor o menor medida a un proyecto institucional iniciado en 2005 por el rector José Martínez Vilchis, dándole certeza a las hipótesis establecidas en materia jurídica en su programa de trabajo “la Universidad Pública construye el futuro”.

De igual manera acoto el enorme trabajo, discusiones de días, horas, años y desvelos de mi tutor el doctor Hiram Piña Libien, magnifico alumno, maestro, escritor, disertador y leal amigo, en donde discutimos y propusimos en complicidad intelectual a la universidad pública; su dialéctica y racionalidad lo proyectan como uno de los juristas mas prolijos que dará la Facultad de Derecho de nuestra casa verde y oro, miles de cuartillas y miles de artículos normativos nos unen.

Reconocer en esta época de globalización, materialismo e instrumentalismo tecnológico en todas sus facetas, reconoce; la defensa de la Universidad Pública y de sus principios y valores requiere de luchadores auténticamente sociales y no de aquellos que aun egresados de sus aulas les produce amnesia académica, por ello y en toda su justicia es de subrayarse la enorme vocación que tiene el alumno de la maestría de la Facultad de Derecho y diputado Cruz Juvenal Roa Sánchez al disertar ante el pleno de la LVI Legislatura del Estado de México, el 20 de octubre de 2008 la Iniciativa motiva por el Rector de la UAEM, Dr. José Martínez Vilchis para que se inscriba a nuestra Universidad en el constitucionalismo local. Iniciativa que de prosperar será un parteaguas histórico para la defensa y enaltecimiento de la Universidad Pública mexicana.

La epistemología jurídica es vertebrar y darle resonancia y reflexión al conocimiento, aquilatar los conceptos y proyectar su uso para la cohesión en este caso de una Institución, enseñarla es tarea compleja, por esto, reconozco la aportación que tuvo en este trabajo un insigne profesor de esta Facultad, quien

desde el primer semestre de la preparatoria no. 2 Nezahualcóyotl me brindó su tutoría, otorgándome su bondad intelectual en la licenciatura, en la especialidad, en la maestría y en el doctorado, con justicia y cariño universitario al Doctor en Derecho José Francisco Velázquez Mejía como un testimonio de su fidelidad académica.

Con profundo agradecimiento a un joven abogado que me auxilió a la disertación de algunas líneas de este pensamiento y de quién admiro por su enorme relevancia intelectual, mi agradecimiento al licenciado Pedro Daniel García Muciño, hombre probo y claro librepensador. Uno de los juristas y amigo sin par, es sin duda alguna el doctor Enrique Uribe Arzate, primer integrante del Sistema Nacional de Investigadores nivel 2 de nuestra facultad, sin equivocarme un jurista nato cuyos alcances comienzan a vislumbrarse a nivel nacional e internacional y cuyas aportaciones a este trabajo desde los comités académicos coadyuvaron a rectificar rumbos y a darle el título final que hoy tiene este trabajo, muchas gracias por tus consejos y por tu amistad.

Las aportaciones que bondadosamente me obsequiaron las doctoras Martha Izquierdo, María de Lourdes González y Maribel Arreola Ceballos; y los doctores Asael Mercado Maldonado y Fabián Mondragón Pedrero, que me alentaron a seguir corrigiendo rumbos pero más han sido de ellos sus enseñanzas de vida y su gran ejemplo de académicos y de humanos comprometidos con la universidad pública y concretamente con la Universidad Autónoma del Estado de México.

Mención especial y eterna para mi amigo y Rector quien me insertó en un proyecto histórico y quién valiente nos apoyó para hacer esta tesis, instruyó la elaboración de un nuevo marco jurídico en la Universidad, planteó su metodología y creó instituciones sin temor y con arrojo intelectual y ejemplar como lo es la *Defensoría de los Derechos Universitarios*, con respeto a su figura de quijote y de rector magna cum laude, gracias Dr. José Martínez Vilchis, la historia le tiene ya un lugar en el tintero verde y oro.

La presentación de este diseño metodológico para aportar reflexiones es sin duda alguna el verdadero significado del *episteme*. Elaborar y reelaborar condiciones conceptuales que aporten nuevos ejercicios del pensamiento que al

fin y al cabo son la razón del ser y deber ser en una universidad orgullosamente pública.

El reto es conseguir una Universidad Pública de calidad que luche contra el deterioro de una imagen que el gobierno actual desde el centro le quiere dar, que evite la fuga de sus fines y que haga frente a las amenazas que hoy la ponen en riesgo. Por ello dediquémonos a esto consolidando el consenso moral, ético y espiritual que permite el desarrollo del saber y la formación universitaria que son, en conjunto, la mayor contribución que hace la Universidad Pública a la Patria.

Jorge Olvera García

Marzo de 2009.

CAPÍTULO PRIMERO

*EPISTEMOLOGÍA CONSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS MEXICANAS AUTÓNOMAS POR LEY*

CAPÍTULO PRIMERO

EPISTEMOLOGÍA CONSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS MEXICANAS AUTÓNOMAS POR LEY

SUMARIO 1.1 La epistemología jurídica. 1.2 Ontología y Universidad. 1.3
Axiología de la Universidad Pública. 1.4. Posturas teóricas. 1.5. La Universidad
como un fenómeno epistemológico

1.1 LA EPISTEMOLOGÍA JURÍDICA

1.1.1. Epistemología. Conceptualización

La epistemología es un estudio que, ineludiblemente, tiene que ver con el conocimiento, su fijación es objeto de diferencias, dificultades y proclames. Uno de ellos por ejemplo, es la concepción que tienen algunos, de que la epistemología estudia el conocimiento en general desde un punto de vista filosófico, con lo cual, el término se aproxima a la *gnoseología*, doctrina de amplia difusión en el mundo anglosajón; mientras que desde otro ángulo, con el cual coincidimos, se le entiende como el estudio del conocimiento, pero limitado a uno de ellos: el científico, por lo que el término se asocia a expresiones como *Teoría de la Ciencia*, *Filosofía de la Ciencia* o *Teoría de la Investigación Científica*.

Aun así, algunas de estas acepciones son claramente objeto de discusión, como por ejemplo, la identificación de la epistemología con la *filosofía de la ciencia*, donde ésta última es entendida como un conocimiento más amplio del saber, y donde algunas suposiciones que son discutidas en el marco de la filosofía no son cuestionadas por la epistemología o bien se entiende que están fuera de su objeto de estudio.

Asimismo es pertinente ubicarla en contraposición a la *metodología*, ya que el método no pone en tela de juicio el conocimiento aceptado como válido por la comunidad científica, que a su vez busca estrategias para ampliar el conocimiento. En tanto que la epistemología, cuestiona el conocimiento científico mismo, más

allá del su alcance y ampliación, entendiendo sus problemas y circunstancia históricas, psicológicas, sociológicas que llegan a su obtención, y los criterios por los cuales se justifica o invalida el conocimiento. (Padrón, 2007)

El concepto de epistemología tiene su origen en la palabra griega *ἐπιστήμη* o *episteme* y conocimiento"; *λόγος* o *logos*, "teoría", considerándosele como el estudio de la producción y validación del conocimiento científico (Diccionario de la Lengua Mexicana, 2007). Para Piaget "es el estudio del pasaje de los estados de menor conocimiento a los estados de un conocimiento más avanzado." (Cortes y Gil, 1997)

Según Ceberio y Watzlawick (1998),

"el término epistemología deriva del griego *episteme* que significa conocimiento, y es una rama de la filosofía que se ocupa de todos los elementos que procuran la adquisición de conocimientos e investiga los fundamentos, límites, métodos y validez del mismo" (1998:15).

Igualmente, para Burge la epistemología es (en González, 2003),

"la rama de la filosofía que estudia la investigación científica y su producto, el conocimiento científico." (citado en González Ibarra, 2003:10)

Para otros autores, es considerada como una parte de la ciencia, que tiene por objeto, hacer un recorrido por la historia del sujeto respecto a la construcción del conocimiento científico, es decir, la forma cómo está objetivado, especializado y otorgándole un status de científicidad al mismo conocimiento. (Jaramillo, 2003)

Es así como también se puede entender como la "ciencia o filosofía de la ciencia que no impone dogmas a los científicos sino que estudia la génesis y la estructura de los conocimientos científicos" (Thuillier citado por Mardones 1991). Donde la epistemología no es un sistema dogmático rígido, conformado por leyes inmutables e impuestas, sino también es, un estudio del conocimiento científico dentro de la época, sus reflexiones y los paradigmas particulares de la comunidad científica (Kuhn, 2001).

En esta misma línea, González Ibarra la conceptualiza, como

“aquel conocimiento del conocimiento que atiende al problema, objeto, ser, cosa o realidad del conocimiento, abocada a estudiar las posibilidades, trabas, mitos contradicciones, así como a preguntarse si existe una esencia misma de aquellas formas diferentes del conocimiento” (González Ibarra, 2003:12).

Considerando lo anterior, es importante relacionar a la epistemología con la génesis de los conocimientos científicos, para de éste modo, ubicar los alcances que tienen estos conocimientos en las instituciones de la sociedad –como las Universidades–, los saberes, las visiones ideológicas de la época y su transformación cultural. La epistemología, fue durante mucho tiempo, a decir de Piaget (1989:13), una de las ramas esenciales de la filosofía, porque los grandes filósofos eran al tiempo, científicos connotados y también teóricos del conocimiento, reflexionando sobre todo el saber a partir de las ciencias, las artes o la observación.

Desde un punto de lógica práctica, Ricci (1999), sostiene que la epistemología es:

“Un punto de vista desde el cual nos relacionamos con las cosas, los fenómenos y los hombres en el ámbito personal y cotidiano, que igual ocurre en el ámbito científico, donde proliferan distintas corrientes y sistemas de pensamiento que son, como en lo personal, formas de entender el mundo, donde con una mirada crítica, se logra el conocimiento, a través de la certidumbre de saberse dentro del fenómeno, no fuera de este como un proceso de mera observación, sino con una participación activa en el hecho o fenómeno estudiado” (Ricci, 1999:110).

En este sentido, se concluye que la epistemología, además de centrar su objeto de estudio en el saber y el conocimiento, se encarga asimismo, de conjugar los criterios, definiciones, fuentes del saber cognoscible, así como la interrelación dada entre el conocimiento como tal y el sujeto que entre en relación con él.

1.1.2. Clasificaciones y periodos

Para entender la epistemología, es importante conocer su clasificación, tomando como base a Piaget (1989) quien identifica de forma cognitiva una clasificación de las teorías del conocimiento en tres grandes categorías:

1. “Las que parten de una teoría sobre las ciencias y tienden a prolongarlas, convirtiéndolas en una teoría general del conocimiento.
2. Aquellas que, apoyándose en una crítica de las ciencias, intentan alcanzar un modelo del conocimiento distinto del científico.
3. Por último, las que permanecen en el marco de una reflexión de las ciencias.” (Piaget, 1989:18)

Igualmente, el autor en cita, considera la periodización siguiente respecto a esta distinción cognitiva:

- a. *Epistemología griega*; que nació con la reflexión matemática de Platón como doctrina metacientífica, seguida de la labor de Aristóteles con la lógica dando los lineamientos de las epistemologías del sentido común, realismo y empirismo;
- b. *La ruta de Descartes* con sus síntesis del álgebra y la geometría generadora de la geometría analítica, que descubre al sujeto constructor de conocimientos, el movimiento como campo cognoscitivo y su teoría de la casualidad;
- c. *Leibniz* con su análisis infinitesimal;
- d. *Kant*, con su visión del sujeto cognoscente que construye la objetividad superando el realismo de las apariencias; y,
- e. *Hegel*, por medio de la lógica dialéctica (Piaget, 1989:24).

Por otra parte, desde la visión de la epistemología científica, en oposición a la cognitiva, Piaget, ubica tres épocas:

- a. La positivista que abarca desde Comte al neopositivismo vienés y anglosajón;

- b. La segunda con la Escuela de Marburgo de Cassierer, Cournot o Brunschvicg; y,
- c. La tercera que trata sobre los instrumentos del conocimiento de cada ciencia.

Señalándonos que la labor epistemológica se ha traducido en un acto humano reflexivo de gran complejidad (Piaget 1989:44-45).

Por otro lado, es posible diferenciar tres variaciones epistemológicas en las tendencias actuales de la epistemología (Padrón, 2007:4): la primera, cuya perspectiva la concibe como una *Filosofía Analítica*, caracterizada por su énfasis en la rigurosidad del análisis, la necesidad de reelaboraciones y respuestas temas complejos como el falsacionismo popperiano y desde el sociohistoricismo kuhniano¹; en segundo lugar encontramos otra perspectiva desde la cual se ve a la epistemología como una reflexión libre, en los planos filosóficos, analíticos, sociales e históricos, sin demasiada preocupación en los linderos entre las mismas áreas, sobre la base de nociones tales como el “pensamiento complejo”, el “holismo”, la “transdisciplinariedad”, la “reflexividad” o la “posmodernidad”. (Padrón, 2007:4)

Finalmente, se encuentra una tercera aproximación a la epistemología, desde la cual se le aborda como una *Meta-teoría* y como una ciencia fáctica (Padrón, 2007:4); en el sentido relativo a que por su naturaleza le es inherente aplicar metodologías rigurosas, la utilización de aparatos críticos y el contraste de teorías con el objetivo de crear conocimiento. Conocer estas tres variaciones es trascendente para estudiar la epistemología actual, especialmente con el fin de diseñar programas institucionales, analizar su desarrollo histórico y aplicarla a proyectos de investigación que como el presente, tocan linderos de otras ramas del saber, buscando crear un nuevo entendimiento para un fenómeno ya existente, pero en constante cambio como las Universidades Públicas en México.

¹ Temas presentes en los estudios del Circulo de Viena (Padrón, 2007:4)

1.1.3. El conocimiento jurídico

Para hablar del conocimiento jurídico es necesario saber qué es el conocimiento. González Ibarra en su obra *Epistemología jurídica* menciona que (2003) el conocimiento se encuentra definido por la apropiación intelectual del objeto por parte del sujeto, misma que está dada por la relación humana con la realidad; por tanto, el conocimiento puede ser categorizado como una reconstrucción ideal basada en los procesos de la racionalidad.

Debemos tener en cuenta, que el universo jurídico está poblado de diferentes componentes, destacándose:

- a. Los objetos jurídicos como son las leyes, sentencias, autos o reglamentos;
- b. Sujetos jurídicos que conforme a derecho son o pueden ser personas físicas o jurídicas, capaces de crear, transmitir o extinguir derechos y obligaciones;
- c. Procesos, entendidos como aquellos establecidos en los ordenamientos adjetivos de la técnica procesal, hasta aquellos que se dan por el transcurso del tiempo; y
- d. Valores y desvalores, como justicia e injusticia, equidad e inequidad, bien común y seguridad jurídica.

Para abundar más sobre el conocimiento jurídico, ubicamos los tres niveles que sobre éste plantea González Ibarra (2003:31-32), según los momentos o niveles cognitivos, que para la ciencia jurídica son: a) óptico jurídico; b) ontológico jurídico; c) epistémico jurídico.

- a. *Conocimiento jurídico o jusóntico*², que se apoya en la capacidad humana de la memoria, como un conocimiento descriptivo que tulipa como herramienta la dialéctica para el aprendizaje. Que a su vez encuentra en la definición su culminación y, en la práctica la acumulación de información en individuos u objetos.

² Aclarando que en griego antiguo el vocablo *on* significa ser o realidad en lo general, la cosa jurídica sería en lo particular. (González Ibarra, 2003:31).

- b. *Juscognitivo u Ontológico*, entendido como el uso de la capacidad humana de la razón o lógica aplicada al derecho, como un conocimiento explicativo que busca la génesis o dinámica, momentos o estructuras que permitan comprender los procesos, sujetos, objetos y valores por sus causas, funcionamiento, finalidades, motivos, fundamentos, sistemas u organizaciones.
- c. *Metacognitivo* o epistémico, el cual exige emplear la capacidad humana de la reflexión aplicada al conocimiento del conocimiento o saber jurídico, regresa al objeto del conocimiento jurídico, y busca el autoconocimiento del propio conocimiento y del conocimiento jurídico.

Es por esto, que en términos conceptuales se puede decir, que la epistemología jurídica es una parte de la filosofía del Derecho, que busca dilucidar como conocemos al Derecho por medio de la razón. De esta forma, la epistemología del Derecho, estudia las estructuras y relaciones de la ciencia del Derecho, atendiendo a sus principios generales, tomando en cuenta a la filosofía del Derecho y sus principales corrientes como el iusnaturalismo o iuspositivismo.

1.2 ONTOLOGÍA Y UNIVERSIDAD

La Universidad, tiene su fundamento filosófico en su propia esencia, como institución central de la vida educativa del mundo, donde sus frutos y generaciones han forjado la vida de los pueblos y naciones modernas. Es, a través de la comprensión de ésta esencia que podemos dimensionar la importancia que esta institución tiene para el correcto desarrollo de la sociedad.

Para comprender este origen ontológico es necesario hacer un recorrido por su historia, los principios y los fines que motivan su creación y desarrollo; y es que son estas instituciones síntesis de la diversidad social y representación de las aspiraciones más grandes de un pueblo.

1.2.1. Un acercamiento a la filosofía de la Universidad

Las Universidades se encuentran, entre las pocas instituciones que han logrado sobrevivir con tanta fuerza a las convulsiones que agitaron la vida de la

humanidad, tal vez sólo ellas, han persistido con un fin certero, claro y entendido como prioritario, sobreviviendo revoluciones, obstinaciones, conflictos –internos y externos–, divisiones y ahora carencia de recursos, desprestigios, masificación y no poca carga de dificultades operacionales.

Entender a la Universidad es ubicar un espacio común de cientos de miles de personas, que participan dentro de sus comunidades universitarias, activa o pasivamente, a través de la educación, la investigación o la difusión de la cultura. Estudiarle es comprender una visión que tiene orígenes en el pasado medieval, que se inserta en la modernidad y expande sus alcances, ante los grandes cambios que vivió el mundo, hasta llegar a nuestros días como un baluarte de libertad y pluralismo.

Su génesis, inscrita en la vida misma de los países, transita como una fuente invaluable de libertad y comunidad, forjando una suerte de espacio neutral, lugar de recogimiento y sede del saber, que construye desde su lugar de privilegio, por reunir en ella a todas las visiones, propuestas y acciones en beneficio colectivo. Pensar en la Universidad es volver la mirada al antiguo *studium generale*, que se entendía como el espacio con instalaciones adecuadas para estudiar, y que reunía a estudiantes de diversas partes.

Esta idea de corporación, llamada *universitas*, que aglutinaba en su seno a un número de miembros para lograr ciertos fines, ve en la *universitas magistrorum* y en la *universitas scholarium* a la más fructífera y perdurable corporación medieval (Tamayo, 1987:110), obteniendo un lugar predominante en la historia.

El despliegue universitario que cubre la Europa occidental tras el siglo de las luces, configura a la Universidad dentro de dos modelos generales: uno, el anglosajón, que construye centros de enseñanza como producto de la iniciativa privada y sujetos a las reglas del mercado apartados por tanto, de la esfera estatal; y otro, napoleónico, donde las funciones universitarias forman parte del Estado como una gama más de los servicios que éste presta, sujetas a cierto control y con una peculiar relación entre Universidad y Estado.

El modelo originario de la Universidad con proyecciones mundiales, se incorpora sufriendo adaptaciones, ajustes y movimientos propios en nuestro continente, para pasar a formar parte de la sociedad y cultura, desarrollando una historia propia con modalidades y capacidades, con triunfos y frustraciones. El desarrollo del modelo unifica en una misma visión al estado y a la Universidad, compartiendo un fin superior: la educación de la sociedad.

La Universidad surge como un espacio de conciencia, que bien puede ser definido como una especie de campo idealizado donde caben tanto progresistas, soñadores y prácticos, que proyectan en ella el concepto de una comunidad ideal basada en la libertad, la tolerancia y la razón. La Universidad, a decir de Marcos Kaplan;

“se concibe y actúa según un ideal educativo o *paideia*, un poder espiritual de papel emancipador. Se asume como sede de la razón, de la búsqueda de la verdad por una comunidad de cultura.” (Kaplan, 2002: 152-153).

Según Alain Touraine, “llamamos Universidad a un establecimiento que ampara e integra tres funciones: producción, transmisión y utilización de los conocimientos” (Touraine, 2000: 535), dicha institución tiene la misión de diseñar las enseñanzas de la sociedad y en consecuencia, educar a sus cuadros, es al mismo tiempo, lugar de investigación que crea y organiza las propuestas de la comunidad, siendo una entidad donde confluyen profesores, investigadores y estudiantes en un espacio de tradición y renovación.

La Universidad combina:

1. La producción de conocimiento por medio de la investigación;
2. La enseñanza del conocimiento científico a través de la formación de profesionistas;
3. La aplicación de la ciencia a través de acciones en beneficio social y;
4. La difusión y extensión como elemento que le une e identifica con la sociedad.

Debemos comprender a la Universidad Pública como una Institución, organización y comunidad. La Universidad no es lo mismo en todas las sociedades, cada una otorga un rostro particular a sus Centros de estudio, por lo tanto, debe entenderse como una Institución por su naturaleza pública, regulada por el Estado y que surge de la voluntad popular a través de los legisladores, es una organización particular con sus propios esquemas, métodos y lineamientos, que articulan su vida interna y le dan legitimidad para conseguir sus fines, además, representa una comunidad peculiar por sintetizar la diversidad social al amparo de un proyecto superior con el espíritu de mejorar la sociedad.

1.2.2. El concepto de Universidad. Evolución conceptual

Para conceptualizar a la Universidad, es preciso llevar a cabo un análisis con diversas aristas, tal como es su origen etimológico y lingüístico, así como el relativo a sus fines y objetivos. En este sentido, las raíces filológicas de Universidad, se encuentran en el adjetivo latino *Universus-a-um* (todo, entero, universal), unido en derivación con *unis-a-um* (uno). (Diccionario Lengua Española, 1992)

Sin embargo, no podemos pasar por alto que como parte de la concepción medieval, el término *Universitas*, fue aplicado para definir a una comunidad o asociación, es decir, en un sentido amplio, un colectivo. Al respecto, se puede considerar que el “conjunto de personas que forman una corporación o el conjunto de poblaciones o barrios que están unidos por intereses comunes, bajo una misma representación jurídica” (Tamayo, 1987: 54), es el ejemplo claro de *Universitas*.

En el aspecto académico, la definición se ve complementada por una locución latina más amplia, "*Universitas Magistrorum et Scholarium*", es decir, el conjunto humano enfocado de manera concreta a la enseñanza y el aprendizaje. En concordancia con esta postura, la Universidad de Sevilla (2005) aclara que a fines del siglo XIV, el vocablo *Universitas* adquiere la connotación que se le otorga en nuestros días, con lo que obtiene el sentido moderno que posee la acepción actual. Para concretar este hecho, se destaca que la utilización del vocablo latino con esta nueva dimensión, se origina en el Renacimiento.

Para hacer una mayor precisión respecto a las universidades en el periodo medieval, es necesario señalar que en el siglo XII, también los municipios eran conocidos con el nombre de universidad. La relevancia de este hecho radica en que se comienza a aceptar la noción de que jurídicamente, el conjunto de personas físicas con la pluralidad que conlleva ese ayuntamiento, designan a la *Universitas*; noción que posteriormente se aplicaría a docentes y alumnos (Universidad de Sevilla, 2005).

Como refuerzo a lo anteriormente señalado, se presenta la tesis de Cesare Marchi quien hace mención del sentido colectivo presente en la sociedad del medioevo,

“para vivir era necesario formar parte de una asociación, de un monasterio o de una corporación. Esta corporación llamada *universitas* enseñaba a sus miembros un oficio, tutelaba sus derechos y establecía sus deberes; todo con la mira de alcanzar, dentro de la esfera de acción profesional, una situación de monopolio” siendo “la más monopólica de todas las corporaciones, la *diversitas magistrorum*” (en Tamayo, 1987: 54)

Históricamente, las *universitas* adquirieron progresivamente diversas prerrogativas como son la protección papal y real, lo cual propició que les fueran concedidos jurisdicciones independientes y dádivas normativas, lo que tuvo como efecto el que se pudieran equiparar de manera fáctica con ciudades o municipios, al contar con la característica de independencia política y administrativa con respecto a los territorios en los que se asentaron, lo que a la postre generó, cierto conflicto con las autoridades civiles y eclesiásticas que buscaban ejercer dominio sobre las universidades. Este enfrentamiento, se puede considerar como los primeros visos de la lucha por la verdadera autonomía universitaria; movimiento que desembocó en el logro representado por la libertad de gestión y gobierno interno.

Con el paso del tiempo, se consideró a la *universitas magistrorum* y la *universitas scholarium* como los centros educativos que habrían de ser aludidos como las universidades *per se*, con lo que de acuerdo a Tamayo fue la más importante, organizada y privilegiada de las corporaciones medievales (Tamayo, 1987:110);

mismas que sentaron las bases para el desarrollo moderno de las universidades actuales.

1.2.3. Definición de Universidad

Como se hizo mención en el apartado anterior, para definir a la Universidad es preciso hacer acopio de diversas fuentes, ya que con base en ellas se enriquece el concepto y se abunda en las acepciones que se tienen de la misma. Es así que de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española (1992), se entiende por Universidad a la

“Institución de enseñanza superior que comprende diversas facultades, y que confiere grados académicos correspondientes. Según las épocas y países, puede comprender colegios, institutos, departamentos, centros de investigación, escuelas profesionales, etc.”

De forma complementaria, la Universidad está definida de manera análoga como

“una Institución de enseñanza superior constituida por varios centros docentes, llamados, según los países, facultades o colegios en los que se confieren los grados académicos” (Diccionario, 1992).

La Universidad es fruto particular de una serie de eventos que configuraron su objetivo y finalidades. Entre las fuentes de las que se nutre se encuentra la cultura occidental, ya que es en ella en la que florece este tipo de institución, que adquirió una estructura docente y estudiantil organizada de acuerdo a reglamentos propios, mismos que también regulan su configuración orgánica, administrativa y académica, en lo tocante a la obtención de grados, basados en el precepto de autonomía. Esta configuración se aleja de la fórmula escolar griega, romana y bizantina, con lo que abre la puerta a una institución como no se había dado en ninguna época precedente (Tamayo, 2005: 2).

El espíritu progresista de las universidades se trasluce en el hecho ser espacios abiertos a la multiplicidad de pensamientos y posturas teóricas, de manera que se generara un auténtico saber, con la finalidad de dar respuesta a las necesidades de la sociedad que les dio origen. Este postulado se ve referenciado en las palabras de Miguel Ángel Rosales Medrano, para quien la institución universitaria,

“cualquiera que sea su tipo, está comprometida con la universalidad de pensamientos, de posturas, de enfoques, de concepciones, de métodos, de creatividades, etc. nunca y bajo ningún pretexto debe poner sus talentos al servicio de intereses particulares; su deber ser está pensado para responder a los intereses de toda la sociedad” (Rosales, 2005:8)

Sin embargo, la Universidad ha transitado por diversos estadios, mismos que abarcan su surgimiento como organización escolar abocada al desarrollo del saber, hasta el enfoque excesivamente técnico de la actualidad, en la que es vista más como formadora de recursos humanos que como forjadora del temple y carácter que conlleva la erudición. En este sentido, Jorge Acevedo (2006) señala que la Universidad contemporánea se asume como

“un dispositivo tecnológico semejante a una fábrica, factoría, complejo industrial o una entidad financiera”, donde “la gestión de las relaciones humanas dentro de ella, propenden a igualarse con las de los demás dispositivos tecnológicos de la sociedad”, con lo cual, “poco a poco, la Universidad va dejando de ser un poder espiritual –a veces, decisivo– dentro de la nación” por lo cual la visión “como alma máter... pasa a segundo plano o se desvanece por completo.” (Acevedo, 2006:2)

En vista de lo anterior, podemos decir que la Universidad, es una institución de formación, cuyas bases son la docencia, la investigación y la extensión (relación con la sociedad), que a su vez, está sustentada por principios y valores que le permiten promover la ciencia y la cultura en concordancia con su vocación humanista, revestida de características adquiridas en el devenir histórico como la autonomía, la identidad y el humanismo, que tienen como fin la formación académica, la investigación y extensión de sus conocimientos ante la sociedad.

1.2.4. Modelos de Universidad

Fundamentalmente existen dos modelos predominantes de Universidad, los cuales se diferencian por su naturaleza histórica y su propio origen institucional, por lo que se procede a presentar las características principales de cada uno de los modelos.

- A) Modelo Anglosajón:* su naturaleza originaria deriva del sector privado, mismo que funge como capitalista inicial, lo cual le otorga la prerrogativa de establecer los estatutos y regímenes bajo los cuales ha de operar la institución. Este elemento es de suma importancia, toda vez que dada su naturaleza privada, goza de autonomía. La Universidad privada se encuentra regida por las leyes del mercado, por lo que no hay un compromiso explícito de ajustarse a los objetivos del Estado.
- B) Modelo Napoleónico:* en contraparte a las instituciones del modelo anglosajón, éstas Universidades son consideradas como parte del Estado, es decir, son originariamente públicas y dan cumplimiento a la función estatal de proporcionar educación a la población con el objetivo de promover el desarrollo. La naturaleza pública de las Universidades de este modelo hace que su financiamiento provenga del estamento gubernamental y que sus autoridades sean consideradas como servidores públicos (SCJN, 2005).

Actualmente, en la mayoría de las naciones existe la presencia de instituciones pertenecientes a ambos modelos; con la característica de que aquellas Universidades de corte napoleónica han mostrado una tendencia acentuada hacia la consecución de su autonomía académica y de gestión. En el caso concreto de la República Mexicana, conviven instituciones de ambas corrientes, aunque las Universidades privadas deben sujetarse a los principios enunciados por la Constitución Política, en tanto que las instituciones públicas ven confirmada su autonomía en lo tocante a la cátedra, investigación y régimen propio.

1.2.5. Definición legal

Este aspecto plantea un cierto grado de incertidumbre en el ámbito mexicano, toda vez que desde la propia Constitución Política no se brinda una definición exacta de Universidad. Como parte del texto constitucional, en su Artículo 3, Fracción VII, se abordan los alcances de la Universidad, así como sus fines y lineamientos generales de operación, definidos por la característica de autonomía provista por el Estado. De tal forma, el mencionado artículo señala a la letra lo siguiente:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Del análisis del texto constitucional se desprenden los elementos fundamentales de la Universidad, ya que se perfila como un órgano descentralizado del Estado, con los fines expresos de educar, investigar y hacer difusión de cultural, los cuales se asumen como las funciones sustantivas universitarias. De manera adjetiva, se encuentran el gobierno de sí misma, el desarrollo de una normatividad académica, de ingreso, así como el velar por la administración patrimonial de la institución; sin dejar de lado claro está, el promover la libertad de investigación y mantener el carácter universalista en cuanto a la discusión de las ideas, con la observancia permanente de los principios educativos enunciados por la propia Constitución.

Como parte del análisis se procede a revisar las leyes de diversas Universidades para lograr una mayor especificidad de la definición de las instituciones de educación superior a la luz de lo contenido en el texto constitucional como en las respectivas legislaciones.

Como primer caso de estudio se tiene la *Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México*, la cual tipifica a la Universidad como

“un organismo público, descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico”.

Por su parte, la *Ley de la Universidad de Guanajuato*, retoma elementos ya previstos por la Fracción VII del Artículo 3 de la Constitución Política, ya que de manera literal retoma el texto de la carta magna, al consignar a su institución como

“un órgano público, descentralizado del Estado, autónomo en su régimen interno, con capacidad jurídica y patrimonio propios, por lo que tiene la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio” (2004).

En lo tocante a la Universidad de Sonora, encontramos que en el artículo 4 de su Ley, hace alusión al texto constitucional al retomar los principios señalados en el mismo, por lo que define a dicha Universidad en los siguientes términos

“es una institución autónoma de servicio público, con personalidad jurídica y capacidad para autogobernarse, elaborar sus propios estatutos, reglamentos y demás aspectos normativos, así como para adquirir y administrar sus bienes y recursos” (1991).

Para finalizar este somero análisis normativo universitario en lo tocante a la definición institucional, hacemos mención de la *Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, la cual expresa que es

“una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines, impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura” (2006).

En las definiciones citadas encontramos elementos comunes que se encuentran enmarcados en el espíritu constitucional, mismos que se orientan a las funciones sustantivas y adjetivas delimitadas por el Artículo 3, Fracción VII, con variaciones menores asociadas a la manera en que se redactó cada una de las leyes específicas, que sin embargo configuran en su conjunto una definición común de las Universidades como órganos estatales desconcentrados, con autonomía de cátedra y gestión, así como con libertad de generar sus propios estatutos que regulen la vida institucional.

En este mismo sentido, Manuel Joaquín y Jesús Orozco (1988), ofrecen una definición amplia de las Universidades públicas, en la cual se conjugan los principios constitucionales y se abordan los elementos concretos relativos a la operación institucional con base en el trabajo académico, científico y administrativos. Es así que definen a las universidades públicas autónomas como instituciones que entre sus prerrogativas poseen

“personalidad jurídica y patrimonios propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determinan su autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinarios y determinación de conflictos y en donde su orden jurídico, sea creado por un órgano interno, integrado por miembros de la comunidad universitaria y elegidos por la misma, en quienes se delega la facultad reglamentaria” (Orozco, 1988:54-55).

Dicho lo anterior, podemos definir a la Universidad Pública, como un organismo autónomo especial, diferente de los organismos descentralizados por ley, debido a su naturaleza constitucional; dotada de autonomía constitucional, reflejada en sus facultades de autogobierno, en lo referente a su régimen interior y facultades normativas internas, así como en lo respectivo a planes, programas, términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico; así como la libertad para administrar su patrimonio. Igualmente representan una expresión de la pluralidad, que busca el desarrollo armónico de las facultades del ser humano, la calidad del aprendizaje e investigación que en ella se genera, así como la difusión de la cultura.

Es pertinente señalar, que la tradicional y dogmática definición jurídica-administrativa que ha envuelto a la Universidad sobre todo por los tratadistas de derecho administrativo, como “un organismo público descentralizado por servicio”, hoy nos queda corta, por lo que habrá que interrelacionar a sus conceptos numerosas variables y elementos epistémicos, con la finalidad de llegar más lejos, y no soslayar la ontología que estas entidades entrañan.

Por ello, y con base a los elementos teóricos y conceptuales abordados se puede mencionar que la universidad pública es: una entidad jurídico-filosófica, que tiene

como compromiso el otorgar un servicio público dado por el Estado, y cuyas finalidades de generar y transmitir el conocimiento científico, tecnológico y humanista se dan a través de la docencia, la difusión de la cultura y la investigación, teniendo como base de estas finalidades principios y valores en la formación de hombres y mujeres comprometidos con su entorno, a los contenidos en el artículo tercero constitucional, y que son, la democracia, la solidaridad, la responsabilidad social, la justicia, la libertad de cátedra, la libre expresión de las ideas, la identidad, la conciencia, la laicidad y la autonomía.

1.3 AXIOLOGÍA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Para hablar de los principios y valores de la Universidad, mismos que conforman su sentido axiológico, es preciso delimitar de inicio el rol que desempeña ésta en el marco social y la trascendencia de su función. De manera central se entiende que la Universidad posee un carácter de integradora social, además de llevar a cabo uno de los fines estratégicos del Estado, es decir, impartir educación y ser promotora del desarrollo. Estas funciones deben estar apegadas a los valores propios de la sociedad, de manera que su labor esté en concordancia a las expectativas nacionales.

El trabajo de las Universidades Públicas es altamente significativo para la sociedad, en tanto que son impulsoras de la docencia y la cultura, pero además promueven la creación de conocimiento y la difusión del saber por medio de la investigación científica; por lo que se identifican como los espacios por excelencia para que los ciudadanos adquieran las competencias y habilidades para lograr su propio desarrollo y hacerlo extensivo hacia los demás. En este sentido, Rosales hace hincapié en que las Universidades cumplen con una función social insustituible, que se encuentra más allá de motivaciones particulares o de índole económica, motivo que hace necesario e ineludible el sostenimiento estatal de las mismas, partiendo de la motivación axiológica de que el Estado se encuentra justificado en su existencia, precisamente en el hecho de satisfacer las necesidades propias de la sociedad civil (Rosales, 2005:8), y la educación es precisamente, una de ellas.

El cariz público de las Universidades, se encuentra ligado irremisiblemente a su carácter autónomo, así como a su naturaleza inherente de progreso y bienestar

social, en la cual se identifican los valores de trabajo, colaboración y humanismo, los cuales constituyen el núcleo fundamental de la sociedad, lo cual hace que las instituciones educativas de nivel superior se encuentren en consonancia con los intereses y valores nacionales.

1.3.1 Principios y valores de la Universidad Pública

Como se ha señalado con anterioridad, los principios a los que se ciñen las Universidades Públicas derivan de manera directa de su naturaleza jurídica dictada por el texto constitucional, mismos que determinan la dimensión de las instituciones educativas en el marco social. En este sentido, debemos hacer mención de los principios de la Universidad encuentran su origen en el derecho.

Con esta visión, se debe considerar que “el derecho se compone con elementos internos y externos. Los primeros son los que permiten la existencia del orden jurídico por tratarse del medio por el que el derecho se manifiesta (las normas), los actos que prevé y regula (las instituciones) y los valores que, como fundamento y objetivo una sociedad invoca para justificar y legitimar la existencia misma de un orden normativo y coercitivo como el Derecho (los principios)” (SEGOB, 2007:13).

1.3.1.1 Valores

La axiología es la disciplina de la filosofía que se avoca al estudio de los valores, aparece en la segunda mitad del siglo XIX, en el afán de distinguir el ser del valer. A pesar de que se han dedicado sendos estudios a su conceptualización, no se lograba recortar una región propia ya que cada valor era estudiado aisladamente; en este sentido “tanto los antiguos como los modernos incluían sin tener conciencia de ello al valor en el ser, y medían ambos con la misma vara” (Frondizi, 1971:3).

Para brindar un contexto adecuado a la definición de los valores, es preciso remitirnos a la filosofía, en cuanto a la definición de la realidad y los elementos que la componen, para así dar paso a la concepción de lo que son los valores. A decir de Frondizi, las raíces del estudio de la realidad se encuentran en las escuelas filosóficas de la Grecia clásica, como es el caso de la corriente jónica, cuyos

integrantes asociaron la realidad con los elementos que conforman a la naturaleza, es decir, éstos componen el *arché* o principio. Sin embargo, para los filósofos de la antigüedad esta perspectiva resultaba limitada, por lo que procedieron a introducir una nueva categoría de análisis centrada en las características esenciales de los objetos, así como en la importancia de los conceptos y la manera en la que se interrelacionan, dando paso a lo que se ha denominado como mundo ideal, compuesto de objetos ideales. Como complemento a esta postura, se adicionó un nuevo campo de análisis referente a las connotaciones psíquico-espirituales, en la cual se apelaba a que los valores correspondían a estados psicológicos (Frondizi, 1971: 4).

Los valores como tal, no perdieron su vigencia como objeto de estudio a lo largo de los siglos, por lo que en una aproximación moderna se procedió a hacer patente la noción de que los valores se constituían por ideas, mismas que pueden resistir el paso del tiempo y permanecer incólumes. Los valores como tal, radican en los objetos, pero adquieren sentido cuando el hombre les da dimensión.

Los valores poseen características inherentes a sí mismos, las cuales han sido identificadas por diversos estudiosos. Al respecto, José Ferrater Mora en su *Diccionario de la Filosofía* (2001), identifica sus rasgos fundamentales, al tiempo que presenta un análisis esquemático en el que se pueden delinear seis categorías asociadas a los valores, las cuales se presentan ordenadas para su análisis, sin que ello implique precedencia entre ellas de ningún tipo. 1) En primera instancia se aborda *el valer*, es decir la cualidad que determina la importancia intemporal del valor y su existencia; 2) la *objetividad*, referida como la no asociación de los valores con las preferencias del individuo, en tanto que mantienen su realidad por encima de la apreciación; 3) la *no independencia de los valores*, en el sentido de que a nivel ontológico se encuentran relacionados al ser; 4) *polaridad*, es decir, la confrontación de una característica positiva con su correspondiente negativa, rasgo común a todos los valores con un antivalor; 5) *cualidad*, en lo tocante a que los valores no pueden ser asociados a una cantidad o que bien, la cantidad no determina al valor, en tanto que todo valor es cualitativo; y 6) *la jerarquía*, que hace alusión a que existe una escala entre los diversos valores, misma que depende de las relaciones mutuas que existen entre ellos (Ferrater, 2001: 863-866).

1.3.1.2 Valores jurídicos

Una vez definidos los valores y sus características, es lícito introducir una nueva categoría de análisis, representada por los valores jurídicos. Este tipo de valores son objeto de discusión entre los investigadores del derecho, ya que de acuerdo a Javier de Lucas “es difícil establecer una definición de los valores jurídicos, pero sí parece posible realizar un mayor acercamiento. Entre las dificultades para encerrarlos en una definición se alude a su falta de precisión y ambigüedad” (citado en Estrada Vélez, 2005: 67).

En atención a los diversos enfoques de aproximación a los valores jurídicos, autores como Badaracco (1968: 618) señalan que se encuentran orientados al actuar humano, estando estrechamente relacionados con los preceptos morales y los convencionalismos aceptados de manera general por la sociedad, de tal suerte que pueden ser definidos como objetos culturales derivados de la conducta colectiva. Por su parte, Pérez Luño (1999) se decanta por una interpretación centrada en los valores jurídicos como un conjunto de ideas directivas generales, que influyen sobre la aplicación del corpus jurídico en su totalidad.

En un sentido complementario, Prieto Sanchís alude a los valores jurídicos desde su objeto, haciendo referencia a que su utilidad es ser auxiliares en la interpretación de los posibles significados de la norma (en Aragón, 2002: 49). Desde esta óptica, los valores jurídicos se entienden más como un apoyo que como una directriz, pero que sin embargo, redundan en la manera en la que se aplica el Derecho. Por lo tanto, se desprende de esta interpretación que por sí mismos no bastan para ser el fundamento de una decisión de carácter jurídico, pero sí se erigen como guías o auxiliares interpretativos de la norma.

Igualmente se debe entender que los valores, una vez reflexionados, estructurados y sistematizados se vuelven el fundamento y razón de ser del ordenamiento positivo, siendo su materialización el objetivo de la estructura político-jurídica, del Estado, como un deber de conducta ideal de los particulares esté o no previsto como tal en la ley escrita, lo que al final se expresa por medio de principios. (SEGOB, 2007: 15)

1.3.1.3 Principios

Para abordar la definición de principio, es necesario remitirnos de nueva cuenta al Diccionario de la Filosofía de Ferrater (2001), en el cual señala que por principio

“se puede proponer una razón por la cual todas las cosas son lo que son. Entonces el principio no es el nombre de ninguna realidad, sino que describe el carácter de una cierta proposición: la proposición que ‘da razón de’” (Ferrater, 2001: 480).

Adicionalmente a ésta definición, se debe hacer mención que como parte de la estructuración metodológica, Descartes abordó la búsqueda de los principios claros y evidentes de los que se desprendiera el conocimiento humano (Ferrater, 2001: 481), es decir, los fundamentos para el desarrollo de la ciencia. En este sentido existe concordancia con lo expresado en el Diccionario de la Lengua Española, que en la quinta acepción para la palabra principio señala que es la primera proposición o verdad fundamental de las ciencias o artes, al tiempo que expande la definición al expresar que por principio se entiende una norma o idea que rectora del actuar o pensar (1992). El pensamiento jurídico ha retomado a los principios justamente, como las normas que rigen el pensamiento y la conducta, por lo que permite determinar el ejercicio intelectual que sirve como base al Derecho y su aplicación.

De manera complementaria, debemos de hacer mención del componente ético, mismo que señala con claridad que los principios han de ser entendidos como normas de conducta que orienten las actividades (Häberle citado por García Ramírez, 2005: 138). Los principios éticos poseen una cualidad de universalidad y vigencia temporal, ya que se han mantenido como parte del pensamiento humano integrado a los rasgos culturales o incluso, elevados a la categoría de preceptos religiosos.

En el campo del Derecho, los principios son entendidos como normas no legales que se nutren por los aforismos o doctrinas con las que suscriben tanto los estudiosos como los impartidores de justicia (Diccionario Jurídico Mexicano, 2004). Esta perspectiva nos muestra que si bien los principios no forman parte

del *corpus* jurídico como tal, sí representan un elemento de juicio valorativo cuyo espíritu se trasluce tanto en la construcción teórica del Derecho, como en la aplicación de las leyes. Esta influencia es la que ha permitido el establecimiento de los principios generales del Derecho, los cuales de manera somera son entendidos como los principios que subyacen en el constructo ético de la sociedad, los cuales obtienen su sustancia a través del ejercicio racional del hombre, lo cual propicia que se conviertan en las bases sobre las que se erige el sistema jurídico vigente, o bien el que está dentro del campo de las posibilidades (Enciclopedia Jurídica Mexicana, 2002: 780). De acuerdo a lo señalado por Karl Larenz, los principios generales se entienden como “pautas directivas de normación jurídica que, en virtud de su propia fuerza de convicción, pueden justificar resoluciones jurídicas” (citado en Sánchez, 2004. 2); lo cual refuerza la injerencia de los mismos como apoyo en la aplicación del Derecho.

Por su parte Dworkin hace hincapié en que los principios generales del Derecho son “estándares o clausuras genéricas que enuncian modos de ser, reflejando la modalidad jurídica de la moralidad” (citado por Aragón: 2002:48), lo cual implica consecuencias para su aplicación, toda vez que no son coercitivos, sino apoyos decisionales basados en argumentos que se asientan en la moral y su relación con el cuerpo jurídico.

Los principios generales del Derecho son objeto constante de estudio entre los juristas, los cuales concuerdan, pese a las discrepancias de análisis o aproximación a los mismos, que los principios son un ejemplo claro de la racionalidad humana fruto de la convivencia y la vida en sociedad, de manera que han alcanzado un estatus que se encuentra por encima de la configuración política para insertarse como parte del propio pensamiento social y moral, en el cual son identificados como las pautas de conducta que conducen hacia la obtención de los mejores resultados para la propia sociedad y sus integrantes. Esta percepción se ve complementada por lo expresado por García Ramírez (2005: 138), en el sentido de que los principios trascienden la esfera de la norma jurídica, institucional o sistema, ya que constituyen la base sobre la que se crean los mismos.

Uno de los aspectos que suscitan mayor interés en torno a los principios generales del Derecho es la característica de interrelación entre los mismos, de acuerdo a

lo expresado por Manuel Aragón (2002: 48), quien además señala que el Derecho posee la cualidad de “principalismo”, lo que significa que son justamente los principios los que le orientan, nutren y establecen (Aragón, 2002: 37); es decir, son los que le otorgan orden y coherencia al actuar como “tejido conjuntivo” de acuerdo al planteamiento de Francesco Messineo (citado en Alcalde, 2003: 50).

La noción de los principios generales del Derecho contrapone el pensamiento de Kelsen, en el sentido de que este autor considera que el derecho normativo no admite la presencia de lagunas o ambigüedades, ya que las normas componen un sistema que se basta a sí mismo sin la necesidad de otros principios más que los que han adquirido la cualidad de positivos por la propia norma. Admitir que existen fuentes normativas que por su propia naturaleza sean ajenas al conjunto formal tendría como consecuencia que la norma se encuentra supeditada a la sociología del momento histórico o en su defecto, subyugada a la moral imperante.

En este sentido, de ésta línea de análisis se desprende que los principios son consustanciales de la norma, ya que son inherentes a su propia estructura al representar el ejercicio que añade valor a la misma en su dimensión jurídica. Es de esta manera que aplicando este razonamiento, la Universidad encuentra contenidos en su propia naturaleza los principios que le dan razón de ser; es decir, la característica de autonomía, identificada como un principio fundamental, la ontología que nutre a la norma.

No se debe olvidar que el Derecho como producto social tiene un fundamento válido conforme a la razón y al sentido de lo debido que sus creadores (como sociedad) traducen en valores éticos y sistematizan en principios de Derecho, es decir, en criterios o razonamientos que justifican la elaboración e “imposición” de una norma jurídica, y le dan sentido y unidad al sistema normativo en general y en particular a cada una de sus ramas especializadas (SEGOB, 2007:26).

A. Visión ontológica

Un principio “es aquello de que algo procede y todos nuestros procesos del proceso dimanar de la aplicación (consciente o inconsciente) de los principios

lógicos. Pero el ser humano no se contenta con vivir de los primeros principios como leyes de pensar, sino que por una intuición intelectual, también los vive como leyes que estructuran ontológicamente todos los seres. Entonces se les da el nombre de “principios ontológicos” o “principios del ser” (Villoro, 1984: 303).

En todo pensamiento funcionan y se aplican los principios lógicos. Cuando la aplicación es próxima e inmediata, aumentan la claridad y la certeza psicológica con que se aceptan las conclusiones; y, al contrario, cuando la aplicación es mediata, claridad y certeza disminuyen. Igualmente la atribución que hace el hombre del orden lógico al orden de los seres. La validez de tal atribución queda confirmada por el admirable adelanto de las ciencias.

Para el estoicismo, los primeros principios son fórmulas o enunciados de la ley del universo que se hacen patentes en la razón humana; son la misma ley del universo en cuanto presente en el ser humano. Los primeros principios se encuentran ya perfectamente formulados en la mente humana, en cuanto que está participa inmanentemente del orden racional del universo. Crisipo y otros estoicos usaron la expresión “*koinai ennoiai*” (*notiones comunes*), ideas o nociones comunes y básicas que la mente reconoce como adecuadas y fundamentales para cualquier desarrollo posterior del conocimiento. Según ellos se trata de verdaderas proposiciones que, en cuanto que son indemostrables y evidentes, reciben el nombre de *axiomas*. “La razón donde se encuentran las ideas básicas o primeros principios, se convierte en el receptáculo de lo verdadero; la razón por si sola encierra en lo verdadero sin que sea necesario verificar si lo pensado corresponde a lo real” (Villoro, 1984. 304).

Los principios, en palabras de Miguel Reale son “verdades fundantes de un sistema de conocimiento, admitidas como tales por ser evidentes, por haber sido comprobadas, y también por motivos de orden operacional, o sea, como presupuestos exigidos por las necesidades de investigación y *praxis*” (Reale en Sánchez, 2004:1).

La concepción de Grocio parte entonces de que la razón de Dios anima y ordena todo el universo, y se comunica a la naturaleza humana infundiéndole los principios o ideas claras y evidentes, quedándole al hombre solo reflexionar sobre

esos principios y sacar de ellos por deducción lógica solo conclusiones. Explicando de esta forma, por qué “las leyes naturales son siempre las mismas” y por qué “el Derecho Natural es inmutable”. De esta forma la razón humana recibe las leyes, dejando de ser un mero instrumento de en la búsqueda de la Verdad y la Justicia y se convierte en imagen de estos principios.

La claridad y certeza que la razón tiene raíz en lo que los filósofos llaman los “primeros principios”. Todo razonamiento debe su poder de prueba y de convicción al hecho de que en él está presentes y funcionan, coordinándolo todo: el *principio de identidad* (“lo que es, es” o también: “el ser tal cual es en sí mismo es idéntico a ese mismo ser en cuanto inteligible”), el *principio de contradicción* (es imposible que un mismo determinante convenga y no convenga al mismo ser simultáneamente y bajo el mismo respecto”), el *principio de tercero excluido* (“entre el ser y el no ser de un mismo objeto no cabe un término medio, el cual ni sería ser ni sería no ser”), el *principio de razón suficiente* (“todo objeto tiene una razón de ser” o también, “todo ser puede y debe explicarse porque no es absurdo) y el *principio de causalidad*, que es un caso particular del anterior (“no se da efecto sin causa”).

A cada paso de cualquier razonamiento, se da por supuesta la validez necesaria de estos primeros principios. Incluso quien pretendiera demostrar la falta de la misma deberá servirse de ellos. Se encuentran en todo pensar como leyes mismas del pensamiento, que lo hacen posible y que le permiten sacar conclusiones. En cuanto tales leyes reciben el nombre de “principios lógicos”. (Grocio en Villoro, 1984:300)

Por lo mismo es esencial comprender cuándo un valor social se convierte en principio del Derecho, y en específico, en un principio general del Derecho, “cómo se reflejan éstos en y orientan a la normatividad positiva y cuáles son esos principios, destacando sus diferencias con otros componentes ideológicos del Derecho, como las reglas de Derecho y los aforismos” (SEGOB, 2007:35).

B. Visión jurídica

La evolución de la filosofía del Derecho, gira alrededor de ciertos problemas que se repiten una y otra vez. Entre ellos, es de gran importancia el de la justicia en su relación con la ley, siendo evidente que con frecuencia el Derecho ya no se identifica con lo justo, sino con las leyes que lo hacen justo.

Para conocer esas leyes que declaran justo al Derecho, Grocio indica que se debe partir de “los principios internos del hombre” o “ideas tan ciertas que nadie pueda negarlas sin hacerse violencia”, y de ahí deducir por un proceso lógico las “justas consecuencias”. (Grocio en Villoro, 1984:300)

Rafael Sánchez Vázquez, considera que “los principios jurídicos no tienen el carácter de reglas concebidas de forma general, bajo las cuales se pudieran subsumirse hechos, así mismo de índole muy general. Más bien precisan, sin excepción, ser concretizados” (2004). El autor señala que existen diversos grados para concretizar los principios jurídicos, ubicándose en la cúspide las ideas jurídicas generales, mismas que habrán de traducirse posteriormente en cuestiones específicas como los principios del Estado de Derecho y los principios garantistas de los derechos fundamentales.

Norberto Bobbio señala, que los principios generales del Derecho tienen el carácter de norma, ya que la tesis donde se señala que estos son *construcciones doctrinales, (o nociones técnicas)* “confunde el modo en que suele obtenerse con la función que desempeñan. Pues el hecho de que sean construcciones de tipo doctrinal de ninguna manera excluye la eficacia normativa”. En este sentido, Bobbio tampoco acepta la tesis de Betti, quien también confunde el procedimiento del que jueces y juristas se valen para formular los principios generales con la función de estos últimos; por eso es que “cuando habla, ya no del procedimiento que se emplea al buscar tales principios, sino de su función, introduce términos como “criterios directivos” y “criterios pragmáticos”, indicadores de una función prescriptiva, no diversa de las normas”. (García, 1986: 312)

Por su parte, Federico de Castro y Bravo, clasifica los principios generales del Derecho en tres categorías, mismas que obedecen a la naturaleza que da origen a cada una de las variantes que identifica. En primer lugar alude al derecho natural como origen de los principios, en segundo momento se enfoca en los principios que derivan las tradiciones, para concluir con los principios derivados de la política (Sánchez 2004:109).

En cuanto a su clasificación, Noberto Bobbio (2005) dice que los principios generales del derecho pueden ser agrupados de acuerdo con la materia a que pertenecen, al respecto García Máynez (1986: 319) comenta que mejor sería hacer uso del criterio material en un sentido más amplio, obteniendo la clasificación siguiente:

1. “Principios generales del derecho substancial: que establecen máximas para la conducta de los particulares (como, la prohibición de actos que impliquen el llamado abuso del derecho).
2. Principio generales del derecho procesal, dentro de cuyo grupo hay que incluir, en opinión de Bobbio, las reglas generales de carácter hermenéutico (por ejemplo no juzgar dos veces el mismo caso, en caso de duda deben beneficiarse el acusado, etc.)
3. Principios generales de organización (por ejemplo el de heterotutela en los ordenamientos estatales, el de la separación de poderes en el Estado de Derecho o el de la irretroactividad de las leyes)” (García, 1986: 319).

De manera análoga, el propio Bobbio propone una clasificación de los principios en atención a la generalidad de los mismos, definiendo cuatro categorías:

- I. “Principios de un instituto
- II. Principios de una materia
- III. Principio de una rama jurídica
- IV. Principio de un orden jurídico” (Bobbio en Pérez, 1997: 11).

Como continuación a la clasificación de Bobbio, es pertinente mencionar la relativa los principios universales, en los que se incluyen: “a) principios de justicia, mismos que aluden a la salvaguarda de la integridad personal o los lineamientos

distributivos; b) principios desprendidos de condicionantes incontrovertibles o imprescindibles, ejemplificadas en supuestos como el relativo a que nadie puede transferir a otra persona bienes o posesiones que superen su peculio; y c) las funciones que los principios están en posibilidad de cumplir, es decir, los interpretativos o hermenéuticos, los integradores de omisiones o vacíos legales, los directivos y finalmente, los de cualidad limitativa (García, 1986: 320).

Para otros autores (SEGOB, 2007:40) los principios generales del derecho tienen tres características definitorias, las cuales los definen y ubican:

- a. **Fundamentales:** Son el origen ideológico del sistema jurídico, los valores sobre los que se estructura el complejo normativo a partir de su concepción como obligatorios por la sociedad, conductual u organizativamente. Son, por lo tanto, la referencia y soporte para el contenido y objetivo normativos de la ley positiva y, ante el silencio o defecto de ésta, su complemento legítimo en tanto un deber ser no previsto expresamente en la norma.
- b. **Inmutables:** Los principios generales del Derecho no cambian conforme se modifican las normas y las instituciones, aun las supremas como la Constitución, en virtud de tratarse de adecuaciones del orden jurídico a necesidades que requieren una atención legal inmediata, sean de trascendencia para la sociedad (ordenando o regulando) o para el funcionamiento de los organismos públicos, es decir, procedimentales, con el objetivo de incorporar esas necesidades o manifestaciones como “jurídicas” y darles así solución o una vía de desactivación en caso de implicar conflictos sociales, políticos, laborales, etcétera, que bajo el régimen imperante hasta entonces, por no estar previstos o incluso penalizados, no tardarían en estallar afectando no sólo el ámbito donde se produzcan, sino la estabilidad del Estado en su conjunto.
- c. **Válidos por si mismos:** en un sistema jurídico constitucional como el nuestro, es en un inicio inverosímil además de imposible jurídicamente, que algún aspecto dispositivo del sistema pueda tener valor propio sin una referencia en la Constitución, o fuera o contra ésta (SEGOB, 2007:40).

Los principios generales del Derecho, desempeñan una función integradora entre ellos mismos, toda vez que existen “principios de carácter *lógico jurídicos* y *ontológicos jurídicos* que expresan conexiones esenciales de índole formal entre los preceptos del derecho y las modalidades de lo permitido, lo prohibido, lo ordenado y lo potestativo. Mientras los principios generales de carácter axiológico están referidos al deber ser, los de la ontología formal del derecho y de la lógica jurídica son, como diría Félix Somló, *principios sobre el ser del derecho*” (García, 1986: 313).

En concordancia con lo anterior, “determinar qué son los principios generales del Derecho es uno de los temas más controvertidos de la literatura jurídica, ya que la delimitación que de éstos se haga, guarda una relación directa con la corriente teórica del Derecho que se sigue; es decir, para los jusnaturalistas, los principios son aquellos que son inherentes a la naturaleza humana y los han entendido como verdades jurídicas universales; mientras que los positivistas apuntan que los principios generales del Derecho son los que conforman los aspectos fundamentales del derecho positivo, a través de la generalización creciente de las disposiciones de la ley a reglas cada vez más amplias” (Olvera, 2008a). De manera complementaria, Mario Álvarez Ledezma hace la precisión del alcance de los principios generales del Derecho, a los cuales define como “el conjunto de criterios orientadores insertos en todo sistema jurídico, cuyo objeto es suplir las insuficiencias o ausencias de la ley o de otras fuentes formales” (Álvarez, 1996: 193).

En el caso mexicano, la propia Constitución Política en el texto que compone al artículo 14, da la pauta para la aplicación de los principios generales del Derecho como parte de la actividad de los tribunales, ya que a la letra señala que

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de esta se fundará en los principios generales del derecho” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Con base en la interpretación de este artículo constitucional, se infiere que “los principios generales del derecho son una fuente formal indirecta de derecho, que si bien no generan normas jurídicas, si establecen un criterio orientador para los

jueces y legisladores en la creación e interpretación de la ley” (Olvera, 2008a). En este sentido, la Suprema Corte de Justicia se pronunciaba en 1935, por medio de la ejecutoria publicada en el tomo XLIII, página 858 de la Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación con fecha del mes de febrero con respecto a que los principios generales de derecho son “los principios consignados en algunas de nuestras leyes, teniendo por tales, no sólo las mexicanas que se hayan expedido después del Código Fundamental del país, sino también las anteriores”³ (Suprema Corte de Justicia, 1988).

Tres años después de esta publicación, la Suprema Corte abunda en materia de lo que se entiende por principios generales del Derecho, al precisar que son

“verdades jurídicas notorias, indiscutibles, de carácter general, como su nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del Derecho, mediante procedimientos filosóficos jurídicos de generalización, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiere pronunciado si hubiere estado presente, o habría establecido, si hubiere previsto el caso, siendo también condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones han de llenarse aplicando aquéllos; de los que se concluye no pueden constituir, “principios generales del Derecho”, las opciones de los autores, en ellas mismas consideradas, por no tener el carácter de generalidad que exige la ley y porque muchas veces esos autores tratan de interpretar legislaciones extranjeras, que no contienen las mismas normas que la nuestra” (Suprema Corte de Justicia, 1988).

Al respecto, Álvarez Ledezma hace la precisión referente a que como parte del Derecho mexicano los principios poseen únicamente un carácter supletorio, de tal manera que solamente pueden ser utilizados cuando sea una disposición contenida en la ley, atendiendo a que no exista dentro de ésta o la jurisprudencia elementos para dar solución a la problemática dada (Álvarez, 1996. 193). Por lo tanto, se puede deducir que “La tarea de construir estos principios generales, es de jueces y juristas que mediante la aplicación, interpretación, estudio,

³ Quinta Época. *Semanario Judicial de la Federación*, Órgano Judicial de la Federación, creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870. tomo XLIII, p. 858

sistematización y análisis de la ley desentrañan los criterios sobre los que se establece el sistema jurídico” (Olvera, 2008a).

“Dado que los principios generales del Derecho significan el “resumen paradigmático de la experiencia jurídica” es característicos que éstos se manifiesten en breves sentencias con carácter doctrinal a las que se denomina aforismos. Son ejemplos típicos de éstos, los siguientes: *el que ha sido absuelto una vez no debe de ser molestado de nuevo; el que afirma lleva la carga de la prueba; el que puede condenar también puede absolver; no hay venta alguna sin precio; la ley no compele a lo imposible; a nadie debe aprovechar su propio dolo; nadie comete un hurto negando un depósito; es nula la fianza dada por error; no existe herencia de la persona que vive.*” (Álvarez, 1996. 195)

Los principios generales del derecho, que se infieren de la estructura y lógica del sistema jurídico normativo, están supeditados a los Principios Generales del Derecho que con carácter axiológico y teleológico orientan a todo el sistema jurídico. Siendo al mismo tiempo construcciones ideales de la conducta individual, social o gubernamental que se reflejan en función de las características dominantes de la sociedad donde se elaboran u operan (SEGOB, 2007, 26).

“El fundamento de la integración analógica de las lagunas es un principio general del derecho: *el llamado de la igualdad substancial*. Dicho principio suele expresarse así: *allí donde existe la misma razón jurídica debe existir la misma disposición*. Para que una laguna pueda llenarse como analogía no basta, pues la simple semejanza del caso imprevisto con otro previsto por la ley; lo que justifica tal forma de integración es una razón jurídica común, es decir válida para ambos caso.” (García, 1986. 311)

Por otro lado, se debe entender que lo que permite a un sistema jurídico, sea cual sea su ámbito de aplicación, revestirse de legitimidad es que

“esté fundado y orientado por y hacia motivos y fines que en esa memoria histórica sean considerados suficientemente valiosos como para sujetar la conducta personal y social, y la organización estatal en su conjunto, a un determinado orden cuya finalidad es materializar tales valores en condiciones reales de vida” (SEGOB, 2007: 05).

Razón suficiente para comprender que estos valores se ubiquen y encuentren expresados en el orden jurídico mediante “principios” que dan concreción a las instituciones (actos, hechos, procedimientos) que el Derecho prevé en sus diferentes tipos de normas, haciéndoles aplicables y por lo tanto, convirtiendo al Derecho y más concretamente, al aspecto abstracto del Derecho, en un orden público, en una realidad concreta en la sociedad.” (SEGOB, 2007: 05)

Con esta lógica es entendible que cada rama del Derecho, cuente con principios propios, derivados de los generales pero autónomos dentro de su ámbito de aplicación, de entre ellos es importante ubicar cuales, por su generalidad, están presentes dentro de nuestro sistema y por lo mismo son útiles para nuestra investigación, destacando en específico:

1. Libertad

Se comprende a la libertad como una característica del ser humano, que a su vez se expresa como una necesidad individual y social, puesto que en ella se encuentran los principios que orientan y potencian la capacidad innata de crear, producir, dar y aportar a sí mismo y a los demás, siendo a la vez un proceso que conlleva la constante toma de conciencia de la propia individualidad y es motor de la misma, el cual impulsa su manifestación y ejercicio.

Por ello, “...la libertad como principio general del Derecho es la atribución del sujeto de Derecho para decidir voluntariamente su situación pública y privada bajo el supuesto de conocer y aceptar las consecuencias jurídicas de la misma, dentro de los supuestos de legitimidad que la norma prevea” (SEGOB, 2007:48).

2. Justicia

La justicia, como valor social, vine a convertirse en el propósito de la estructura normativa jurídica: reivindicar a quien le asista a quien le asista razón conforme a un criterio común de lo debido, lo razonable, lo bueno, en y cuando en los supuestos conductuales u orgánicos previstos en cada caso concreto la norma positiva, planteando los aspectos principales haya dejado de lado u omitido ciertos aspectos que eventualmente se presentan, demandando su corrección por

implicar una interrelación permisiva o posibilitadora de actos o conductas públicas o privadas abusivas, así calificadas conforme a tal valor social (SEGOB, 2007:49).

Debemos precisar que la justicia es uno de los principios fundamentales del Derecho, ya que precisamente las diversas instituciones y normas surgen con el propósito de establecer un orden social, mismo que propicie que cada individuo sea acreedor a lo que sus propios méritos le hagan merecedor, o bien, subsanar las desventajas que pudieran existir frente a otros que de manera objetiva se encuentren en la misma situación pero con prerrogativas que les otorguen algún tipo de ventaja. El orden jurídico no puede tolerar esta clase de disparidades, ya que si lo hace, generaría un paradoja en la que se torna a sí mismo como injusto.

Siendo conveniente, diferenciar entre “lo justo” como un principio general del Derecho, que espera lograr o restituir un estado al ente jurídico, de la justicia, que se materializa por medio de la función jurisdiccional que el Estado ejerce sobre los gobernados, para preservar sus derechos.

3. Seguridad y certeza

El Derecho, como institución social, posibilita el desarrollo personal y colectivo mediante el arraigo de la confianza en sus normas e instituciones y en los organismos públicos responsables de emitir, aplicar e interpretar la ley. Esa confianza, podemos definirla como certeza jurídica, entendida como la convicción en que se cuenta con un ámbito de acción donde las diversas actuaciones que se emprendan tendrán el basamento legal necesario para que puedan desarrollarse sin problemas, y que en ese caso, hay medios de solventarlos y que éstos funcionan eficazmente. La existencia de ese basamento es, objetivamente y como consecuencia, la seguridad jurídica.

Seguridad y certeza jurídica, vistas como principios generales del derecho, inspiran en el sistema normativo un contenido distributivo de derechos, obligaciones, deberes, competencias, etc., creado específicamente para delimitar con precisión determinada situación y con ello el alcance de la libertad individual

y de actuación de las personas morales y de las entidades públicas (SEGOB, 2007:52).

4. Publicidad

La publicidad es un presupuesto para todo sistema normativo que pretenda conseguir que sus preceptos se cumplan, “es una condición necesaria para el funcionamiento del sistema jurídico, posibilitando que gobernantes y gobernados conozcan derechos, obligaciones y competencias, por lo que sus textos no sólo deben difundirse ampliamente, sino que no debe haber dudas sobre su contenido, de ahí que se precise una versión oficial, única con validez frente a toda autoridad” (SEGOB, 2007:54).

5. Orden público

El orden público es el resultado de la vigencia de las normas jurídicas. La vigencia es tanto el conocimiento como el cumplimiento de las mismas. Es así, que cada sistema jurídico produce un orden público acorde con a las características de la sociedad que lo crea, conforme a los principios que orientan esa formación política y jurídica y que en un momento histórico determinado son considerados fundamentales para la preservación de la sociedad.

Por lo cual, el orden público, entendido como parte de los principios generales del Derecho, tienen una doble percepción en el campo de lo jurídico. Una, como fundamento de las normas jurídicas al inspirar al legislador un contenido orientado a crear y preservar como orden público determinado un orden social, a partir de valores entendidos por la misma sociedad, como característicos e incluso como motores de su conformación histórica, de su organización económica, política y social, y de su esencia e identidad nacionales.

Otra, como resultado material de la aplicación de esas normas y de la realización, con los requisitos legales, de las instituciones (actos, hechos, procedimientos) en que se contienen conductas, actividades y organismos, que hacen tangible al Derecho como situación de vida y convivencia. (SEGOB, 2007:55)

1.3.1.4 Principios constitucionales

Como punto de partida para el análisis de los principios constitucionales, es preciso reiterar una cuestión de capital importancia, que no es otra sino la mención de que por su propia jerarquía poseen la característica de ser normativos. A este respecto Freixes y Remotti señalan que “los principios constitucionales, una vez determinados, adquieren proyección normativa y, al igual que los valores, son instituciones jurídicas vinculantes para los poderes públicos” (Freixes y Remotti, 1992).

Al abordar el tratamiento de los principios, debe hacerse mención de que en su cualidad normativa se asume que son la base de las reglas, pero que a su vez, los mismos principios no requieren de una justificación como tal, “ya que son percibidos como obvios, autoevidentes o como intrínsecamente justos” (Cárdenas, 2007: 112-113). Los principios pueden o no encontrarse plasmados de manera explícita en el texto constitucional, por lo que requieren de la doctrina o la jurisprudencia para conformarse como tales.

En este sentido, los principios constitucionales no explícitos poseen una relevancia singular por su participación dual en tanto fuentes jurídicas. En primera instancia son aplicados de manera directa al haber una carencia de un elemento positivo como una norma o jurisprudencia concretas, y en segundo término, poseen un cariz interpretativo de la más alta jerarquía dada su presencia implícita en el texto constitucional. A decir de Aragón (2002:41) son estas características las que elevan a los principios constitucionales por sobre otro tipo de principio jurídico. Es conveniente señalar que los principios constitucionales desempeñan un papel determinante a nivel sistémico, ya que por su propia naturaleza “dan consistencia y coherencia a todo el sistema jurídico, constituyen los puntos centrales de referencia para el sistema interno del derecho...los principios ordenan, conforman y estructuran al sistema en su conjunto (Cárdenas, 2007: 119).

Por su trascendencia sistémica, los principios constitucionales poseen una importancia mayúscula para dar respuesta a las funciones del Estado consagradas en la carta magna, entre ellas la educación; toda vez que por medio de estos

principios se delinean las directrices normativas y programáticas que han de seguirse. Este aspecto resulta determinante para el funcionamiento y desarrollo de las Universidades Públicas autónomas, ya que pertenecen al sistema educativo dependiente del Estado.

Igualmente, se debe tener en cuenta que “los principios constitucionales están determinados tanto por el carácter del sistema normativo que genera la Constitución, como por las necesidades que el propio sistema debe solucionar a fin de desactivar focos de conflicto mediante su encauzamiento “legal” a partir de su “concepción” constitucional como “garantías” de los gobernados o de grupos o sectores de la sociedad, frente al Estado” (SEGOB, 2007:22).

1.3.1.5 Diferencia entre Principios y Valores

Abordar la diferencia existente entre principio y valor es una tarea compleja y ciertamente, relacionada en gran medida a la interpretación por parte de los estudiosos en la materia, toda vez que la definición encuentra dificultades que subyacen en que ambos conceptos comparten elementos que las más de las veces pueden ser objeto de confusión.

Pese a la aparente ambigüedad de ambos términos, es preciso llevar a cabo una delimitación conceptual para cada uno de ellos, con la finalidad de evitar confusiones posteriores. Petra María Thomàs Puig (2001) señala que

“Tanto los principios como los valores expresan la ética jurídica de la comunidad. Ambos tienen, por tanto, el mismo origen, además de idéntica estructura normativa. La mayor indeterminación de los valores parece no constituir fundamento suficiente para configurar una categoría normativa propia distinta de los principios. Precisamente, porque sólo difieren en su densidad prescriptiva y, consiguientemente, en su aplicación a casos concretos, la mayoría de las formulaciones doctrinales basan la distinción en el grado de concreción de la norma, siendo los valores más generales y abstractos que los principios” (Thomàs, 2001).

De manera análoga, Pérez Luño (1984) hace hincapié en que la característica definitoria entre valores y principios es la concreción de cada uno de ellos,

proposición que desarrolla en los siguientes términos: “los principios serían normas de segundo grado respecto a las normas generales, y los valores, a su vez, serían normas de segundo grado respecto a los principios y de tercer grado respecto a las normas generales” (citado en Aragón, 2002:49).

Por su parte, Stick (citado por Freixes y Remotti) basa la distinción entre valores y principios en el hecho de que “los valores son “impredictibles”, es decir, plantean diversidad de opiniones jurídicas libres. Los principios son en cambio, “indeterminados” y comportan la discrecionalidad del intérprete, que se concreta en criterios objetivos que el propio derecho proporciona” ((Freixes y Remotti, 1992).

Al tomar como base las definiciones señaladas por los autores anteriormente mencionados, podemos deducir que tanto los principios constitucionales como los valores concretan su importancia al constituirse como criterios rectores y orientadores.

Por ello es pertinente comprender desde un punto de vista integral, que:

“.....Los principios, son valores sociales producto de la conciencia colectiva acerca de algo que se considera necesario para que una sociedad perdure como tal y una vez que esa apreciación trasciende como lo debido más allá de la voluntad o conveniencia personales de sus miembros, esa sociedad adquiere la convicción de los mismos como guía conductual y organizativa de su estructura política, su modelo económico, su interacción social y su formación cultural e ideológica dominantes, es decir, como principios, elevándolos al carácter supremo de fundamento de su sistema jurídico, ya sea expresamente o por remisión, enlistándolos o no, y por lo tanto, convirtiéndolos en obligatorios para los gobernantes y gobernados con carácter general” (SEGOB, 2007:37).

Comprendiendo de este modo que los principios del Derecho son, al mismo tiempo, valores supremos expresados en normas de conducta, consten o no en la ley escrita. Siendo una suerte de conciencia jurídica de una sociedad, donde encuentre el deber ser que las normas y las instituciones, que se materializan en conductas, organizaciones y procedimientos. (SEGOB, 2007:38).

Por ello, sólo los valores sociales que por su viabilidad racional se revelan aplicables aun *a priori* a los distintos actos y hechos que requieren de una interpretación más que normativa, “justa”, se tornan fundamentales, inmutables y válidos por sí mismos. Estos valores son considerados como supremos, como expresión del sentido jurídico de la sociedad, parámetro del carácter justo o injusto de la ley, y de la legitimidad de sus mandatos. Una vez asumidos como fuente y propósito de su estructura normativa, es decir, del Derecho, y orgánica, del Estado, se traducen en principios generales.” (SEGOB, 2007:45)

1.3.2 Principios de las Universidades Públicas autónomas

El Dr. Sergio García Ramírez (2005), considera que los principios de la función educativa, depositada en las universidades públicas autónomas son:

- a. Principio de desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano;
- b. principio del carácter laico de la educación;
- c. principio científico de la educación;
- d. principio democrático;
- e. principio nacional; y
- f. principio de contribución a la mejor convivencia humana.

Para Cisneros Farías las instituciones universitarias referidas en el artículo 3° constitucional, tienen una serie de principios que deben distinguirse entre “fines propios”: educar, investigar y difundir la cultura; “fines generales”: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; fomentar en éste el amor a la patria, en la independencia y la justicia, y fomentar en él la conciencia de solidaridad internacional; y “criterios básico”: la educación se basará en los resultados del proceso científico, será democrática y nacional, contribuyendo a la mejor convivencia humana” (Cisneros Farías, 2000: 96).

En 1980 se reformó el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; adicionando la fracción VIII, misma que pasó a ser VII por Decreto publicado en 1993. Esta reforma obedeció a la necesidad de reconocer autonomía a las Universidades e instituciones de educación superior del país; es decir, se perpetuó la facultad y potestad que tienen determinados entes del Estado

de contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica y autonomía orgánica.

Asimismo, el artículo 3° constitucional establece principios orientadores para la consecución de los fines sustantivos de las instituciones de educación superior, definiendo nuestra vocación por la libertad, democracia y conciencia social en la independencia y en la justicia; a raíz de esto, el Estado debe respetar absolutamente estos principios para que las instituciones de cultura superior puedan ejercer su capacidad de organización y administración, de manera que en libertad desarrollen sus funciones y cumplan con el objeto de su existencia (Solorio, 2000).

De esta manera, las Universidades deben dimensionar el papel que tienen dentro de la sociedad, responsabilizándose ante la sociedad y, posteriormente, frente al Estado. La manera en la que habrá de traducirse esta responsabilidad es mediante el cumplimiento de sus fines por medio de su labor académica, cultural y científica, así como también por el adecuado uso de los recursos financieros a su disposición, contribuyendo así, a la formación de individuos que sean determinantes en su contribución al proceso de desarrollo del país.

El texto constitucional determina como fines de las universidades autónomas impartir educación superior, educar, investigar y difundir la cultura, siempre observando respeto por la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y la libre discusión de las ideas. Y aunque estas instituciones cuenten con independencia para determinar los términos y condiciones en que se desarrollen los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en la que administrarán su patrimonio, es necesario analizar con profundidad cuales son los límites de esta autonomía, así como establecer la naturaleza jurídica de la universidad pública a través del razonamiento de los principios que cimientan su razón de ser.

Por ello resulta eficiente, analizar estos principios desde el punto de vista axiológico, ontológico y jurídico, con la finalidad de entender el peso que dentro del andamiaje jurídico de las Universidades Públicas tienen los principios, especialmente los constitucionales.

1.4 POSTURAS TEÓRICAS

1.4.1 La teoría del discurso jurídico de Dworkin

Ronald Dworkin (citado en Habermas, 2005) plantea en su *Teoría de los Derechos* que se deben entender las deficiencias de la propuesta de solución, desde un parámetro realista y positivista, aplicando la hermenéutica para entender los derechos concebidos en términos deontológicos, es decir, cómo la práctica de las decisiones judiciales puede satisfacer simultáneamente las exigencias de seguridad jurídica por una parte y de aceptabilidad racional por la otra.

La Teoría de los Derechos de Dworkin descansa en la premisa de que en la administración de justicia desempeñan un papel importante los puntos de vista morales porque el derecho positivo ha asimilado inevitablemente contenidos morales. (Habermas, 2005: 274). Los criterios morales que sirven al legislador en su tarea, impregnan el contenido del derecho y de la norma individual de matices deontológicos, así como de argumentos consistentes en principios de gran relevancia moral y hasta dogmática.

“El derecho es unilateral. Junto a las normas, existen principios y directrices políticas que no se pueden identificar por su origen sino por su contenido y fuerza argumentativa” (Dworkin, 1989:9).

Sin embargo, “los contenidos morales, cuando son traducidos al código jurídico, experimentan un sistemático cambio en su significado, que les viene impuesto por la norma jurídica” (Habermas, 2005:274). En este caso, puede decirse que existe un amplio espectro de variación de los contenidos morales del Derecho, por lo menos en lo que se refiere a las normas que regulan la conducta de los individuos, ya que los miembros de una comunidad y su reacción frente a la aplicabilidad de una norma varían desde la desaprobación y los reproches, hasta la trasgresión o el allanamiento.

Dworkin analiza cómo los jueces hacen frente a situaciones jurídicas no bien definidas recurriendo sistemáticamente al trasfondo que representan objetivos políticos y principios morales para así tomar decisiones bien fundadas. Lo que significa en sus palabras que

“....cuando los juristas razonan o discuten sobre derechos y obligaciones jurídicas, especialmente en casos difíciles....echan mano de estándares que no funcionan como normas, sino que operan de manera diferente, como principios, directrices políticas y otro tipo de pautas..... usaré el término principio para referirme a todo el conjunto de estándares que no son normas” (Dworkin, 1989:72)

Naturalmente, también los objetivos políticos vienen por lo general fundados por principios y derechos; pero sólo los argumentos de principio orientados al sistema de los derechos pueden salvaguardar la interna conexión entre la decisión que se toma y la norma aplicable.

Recurriendo a la distinción entre “regla” y “principio”, Dworkin explica que las reglas son normas concretas, determinadas ya pensando en su aplicación específica como la formalidad y el procedimiento; mientras que los principios representan directivas jurídicas de tipo general, como la dignidad humana y el trato igual, que siempre necesitan interpretación.

Las reglas y principios sirven por igual como argumentos en la fundamentación de decisiones, sin embargo les compete un papel distinto desde una perspectiva de lógica de la argumentación, pues las reglas ofrecen siempre un elemento condicional que especifica condiciones de aplicación, en tanto que los principios se presentan con una pretensión de validez inespecífica, necesitada de interpretación, restringidos sólo por condiciones muy generales.

Según Dworkin, los principios del derecho, y los objetivos políticos que, en consonancia a su vez con esos principios, el legislador establece, suministran los medios argumentativos para reconstruir la masa del derecho vigente hasta que pueda considerárselo normativamente justificado. Dworkin exige la construcción de una teoría del derecho, no de una teoría de la justicia (Habermas, 2005: 282).

“Los principios tienen una dimensión que falta en las normas. La dimensión del peso o importancia. Cuando los principios se interfieren, quien debe resolver el conflicto tiene que tener en cuenta el peso relativo de cada uno.. es parte esencial del concepto de principio el que tenga esta dimensión, que tenga sentido preguntar qué importancia o qué peso tiene. Las normas no tienen esta dimensión” (Dworkin, 1989: 77-78).

Esta dependencia del derecho respecto de la política explica también el aspecto instrumental del Derecho. “Mientras que las normas morales son en todo momento fines en sí, las normas jurídicas valen también como medios para conseguir objetivos políticos. Pues no sólo están ahí, como ocurre en el caso de la moral, para la solución imparcial de conflictos de acción, sino también para la puesta en práctica de programas políticos” (Habermas, 2005: 559)

Justo este sentido es el que tiene el modelo de Dworkin de un derecho positivo compuesto de reglas y principios, que a través de una administración discursiva de justicia asegura la “integridad” de las relaciones de reconocimiento recíproco que garantizan a cada miembro de la comunidad jurídica igual consideración y respeto.

Para Dworkin, de acuerdo a lo señalado por Albert Casamiglia, “la integridad exige, por tanto, que las leyes no sean el fruto de un compromiso entre concepciones de justicia subjetivas contradictorias, sino que respondan a una concepción coherente de la justicia pública. Una sociedad democrática requiere -por tanto- que los actos de coacción estatal estén justificados conforme a principios. Supone tratar la comunidad como si fuera una persona moral y exigir a esa persona integridad moral” (Casamiglia, 1992).

Los críticos tratan de demostrar que lo que Dworkin exige es impracticable considerándola más bien como una teoría ideal del derecho, suscitando dudas acerca de la sostenibilidad de sus planteamientos. Al respecto Dworkin responde que el punto de vista de la *integridad*, desde que el juez reconstruye racionalmente el derecho vigente, es expresión de una idea de Estado de derecho que la administración de justicia, junto con el legislador político, se *limitan* a tomar del acto fundacional que representa la Constitución y la praxis de los ciudadanos implicados en el proceso constitucional.

Dworkin entiende el derecho como medio de integración social, y, por cierto, como un medio que permite mantener la autocomprensión de una comunidad solidaria, aun cuando sea en una forma altamente abstracta.

La interpretación constructivista de Dworkin tiene lugar en muchos casos y niveles de la administración de justicia en donde entran en juego principios y derechos fundamentales de los ciudadanos establecidos en la Constitución. Su estructura relacional, capacita a los conceptos clave para formular los problemas del derecho constitucional, logrando asociar en categorías de derecho constitucional al Estado social y al Estado de derecho.

En cuanto a los derechos individuales se transforman en bienes y valores, en el caso individual han de competir por la primacía en el mismo nivel que otros bienes y los valores. Pues de por sí un valor es tan particular como cualquier otro, mientras que las normas deben su validez a un test de universalización. También por esta razón entiende Dworkin los derechos como “triumfos” que en el discurso jurídico pueden jugarse contra los argumentos relativos a fines.

Su crítica al positivismo jurídico está basada en la afirmación de que el criterio de la regla de conocimiento, es decir, aquella que sirve para delimitar la existencia de la norma jurídica generalmente deja fuera, para objeto de la interpretación jurídica, los principios y los valores que necesariamente constituyen elementos importantes del derecho.

En este sentido, Dworkin entiende que “cuando se presentan casos “difíciles” que no puedan ser objeto de analogía o interpretación no podrán ser resueltos de manera consistente al negar otros factores que son jurídica y socialmente existentes que pueden ser englobados en los valores y principios” (Olvera, 2008a).

Basados en la marcada importancia que concede Dworkin a los principios podemos encontrar la afinidad de su pensamiento con la Universidad; toda vez que basado en la ponderación de principios superiores no explícitos en la norma, pero cuyo cumplimiento es imperativo para la comprensión cabal del papel que desempeña la Universidad como ente social. Para complementar esta premisa, es necesario remitirnos a la diferenciación que el propio Dworkin hace entre normas y principios:

“La diferencia entre principios y normas jurídicas es una distinción lógica. Las normas son aplicables a la manera de disyuntivas... La norma puede tener excepciones, pero si

las tiene es inexacto e incompleto enunciarla de manera tan simple, sin enumerar sus excepciones...no es así como operan los principios... es posible que no prevalezcan, pero ello no significa que no sean principios de nuestro sistema jurídico... lo que quiere decir es que los funcionarios deben tenerlo en cuenta, si viene al caso, como criterio que les determine a inclinarse en uno u otro sentido” (Dworkin, 1989: 77).

Se puede decir que su Teoría General del Derecho al no excluir ni el razonamiento moral ni el filosófico nos facilita la comprensión entre lo que corresponde al positivismo jurídico y lo que toca a la filosofía, elementos que en un tema como la Universidad se funden y confunden ya que ésta por su propia naturaleza y su vinculación social está íntimamente ligada entre estas dos esferas.

1.4.2 La idea de Universidad de Karl Jaspers

Karl Jaspers, como una de las figuras más representativas del existencialismo, recibe influencias de Kant y Kierkegaard en torno al tratamiento de los problemas de la existencia y de Weber respecto a los límites del pensamiento científico y el aprecio por una filosofía que capte la correcta realidad histórica.

En su estudio dedicado a la Universidad, teniendo como modelo a la Universidad Alemana, expone un rechazo de la concepción utilitaria de la Universidad así como su entendimiento como fruto de la pura racionalidad, por lo que para él representa una comunidad dedicada vitalmente a buscar la verdad, por medio de la limitación de las deformaciones, la formulación de soluciones a problemas concretos y el trazo de posibles líneas de desarrollo hacia el futuro, a través de tres objetivos inseparables, la investigación, la educación y la cultura. En relación a esto, Jaspers afirma:

“la universidad tiene la misión de buscar la verdad en la comunidad de investigadores y discípulos, es una corporación con autonomía, ya sea que deba los medios de su existencia a fundaciones, a patrimonio antiguo o al Estado que la Universidad reivindica y que a aquella le es concedida la libertad de enseñanza, lo que significa que debe enseñar la verdad independientemente de deseos y consignas que pretendieran limitarla desde dentro o desde fuera.” (Jaspers, 1959)

Queda claro que para Jaspers la misión de la Universidad es “la búsqueda de la verdad” en la comunidad de investigadores y discípulos, que cumple el cometido moderno de llevar la razón científica a los diferentes espacios vitales, de ahí que su espíritu originario sea la transformación de sujetos críticos a la luz de la dinamización del conocimiento.

Si transmisión de la verdad es objetivo primario y fundamental de la Universidad, su segunda tarea es la enseñanza. Pero la transmisión de conocimientos y habilidades sería insuficiente para aprender la verdad, la cual exige más bien la formación espiritual de todo el hombre, esto significa que la formación-educación es el sentido de la enseñanza y de la investigación en la Universidad.

En su exposición acerca de la naturaleza de la Universidad, afirma que es una escuela única en su género, en la cual no sólo se debe enseñar, sino que el alumno debe participar en la investigación para llegar así a una formación científica y decisiva para su vida, siendo la sede en la cual la sociedad y el Estado permiten el surgimiento de la conciencia de la época y en la cual la pueden reunirse los hombres que en calidad de docentes y alumnos, tienen la única misión de aprender la verdad.

El pensamiento de Jaspers dota de aportaciones importantes al tema, ya que ubica con claridad a la Universidad Pública como un conjunto dedicado a la enseñanza para las profesiones especiales, la investigación y la difusión de la cultura, cuyos fines constituyen una indisoluble unidad por lo que un fin no puede ser desligado uno del otro sin aniquilar la sustancia espiritual de la Universidad y sin dejar de atrofiarse a sí mismo.

Esa sustancia espiritual en opinión de este autor alemán, es el movimiento propio de la Universidad y el centro neurálgico de su existencia, y cuyo óptimo funcionamiento depende de que pueda entenderse puntualmente además de su vida espiritual, la naturaleza de la ciencia a través del método coercitivamente cierto y universalmente válido, para lo cual extiende un razonamiento filosófico que concluye en que los límites de la ciencia han sido siempre causa de la más profunda decepción puesto que se espera de ella lo que no está en condiciones de rendir, como los objetos limitados del estudio científico, la limitación de su

aplicación a la vida espiritual, y la incapacidad de la ciencia para dar respuesta a la pregunta sobre su propio sentido.

Así, para esbozar la idea de la universidad, entendida como un ideal al que la realidad sólo se aproxima, Jaspers lo hace a través de tres apartados:

1. La *vida espiritual*, que realiza en la Universidad una de sus formas;
2. Las *tareas* de la Universidad que resultan de la realización de la vida espiritual en la corporación, y
3. Los *supuestos* de la existencia de la Universidad y sus consecuencias.” (Jaspers, 1959)

En primer término, la vida espiritual de la Universidad establece su directriz a través del conocimiento de la ciencia, en este sentido, la filosofía reconoce que la ciencia es su supuesto y ambas se vinculan incondicionalmente, de aquí encontramos la referencia precisa de su comprobación en la concepción del mundo y de la vida humana, estructurada con base en los elementos aportados por las ciencias y cuyo planteamiento es establecido por la filosofía, de esa manera podemos decir que el contenido filosófico de la ciencia es inherente a ésta y constituye su cimiento filosófico, la trama de su estructura, la orientación metódica de sus avances y la interpretación de conjunto de sus consecuencias.

Por otra parte es válido decir que la filosofía analiza cada uno de los pasos que se dan en el descubrimiento, la invención y la creación científicas, lo mismo que en la formulación de las teorías explicativas, en sus demostraciones y verificaciones experimentales correspondientes, y en las exposiciones que se hacen de los resultados obtenidos para comunicarlos los otros, así, visto de esta manera, podemos decir que la filosofía viene a ser la conciencia de la ciencia.

Se destaca claramente la importancia que tiene para la filosofía practicar el examen crítico. En cuanto a la ciencia, dicho examen filosófico es más importante aún, porque viene a descubrir al investigador aspectos que no se muestran al ejercer su actividad. En esas condiciones es que se puede conseguir la relación óptima entre la ciencia y la filosofía, a través del vínculo constituido por el método en actividad.

Al respecto Jaspers dice

“nunca se permite ignorar una verdad cognoscible. Lo que es real y coercitivamente cognoscible lo quiere saber ilimitadamente, y permite llegar a ejercer su acción en el desarrollo de su conciencia del ser. El que la filosofía se siente impulsada a las ciencias, y desea estar versada en los métodos científicos”. (Jaspers, 1959)

En segundo lugar, una *tarea* de la universidad es precisamente la ciencia, la Universidad misma está articulada en forma que significa la representación de la totalidad de las ciencias; la investigación, la enseñanza, la formación y la educación, están al servicio de la formación de la vida y constituyen según Jaspers una manifestación de la verdad.

La realización de esta tarea está sujeta a la comunicación entre los hombres pensantes, entre los investigadores entre sí, entre los alumnos, y se lleva a cabo dentro del marco de una institución que a la vez crea formas para el trabajo y la administración. Sin embargo esa misión se ve nublada por el desengaño que en la práctica de las aulas lleva a los estudiantes a devaluar a la propia Universidad por las deficiencias en las que caen los estudiantes por esperar que su profesionalización se lleve a cabo por arte de magia en la institución.

Por ello Karl Jaspers afirma que

“la voluntad de saber es el estímulo dominante en la vida de la Universidad en docentes y alumnos... el conocimiento necesita contenidos, lo que está siempre en el Universo debe ser atraído a la Universidad para transformarse en objeto de investigación” (Jaspers, 1959).

Interpretando este razonamiento, tenemos que para Jaspers, la investigación es la preocupación fundamental de la Universidad, su fin es llegar a saber qué es posible conocer y qué es lo que por medio del conocimiento resulta de nosotros, a ello le llama el *querer saber originario*, que se transmitirá a través de la ciencia, la docencia y la investigación.

Karl Jaspers apunta:

“La docencia necesita de la investigación para su sustancia, de ahí que el alto e irrenunciable principio de la Universidad sea la vinculación de investigación y docencia, porque de acuerdo con la idea, el mejor investigador es el único docente bueno; el investigador puede ser poco hábil desde el punto de vista didáctico, es decir, poco hábil para transmisión de la materia a enseñar, pero sólo él pone en contacto con el propio proceso del conocimiento y por un intermedio de este con el espíritu de las ciencias en vez del contacto con los muertos resultados fáciles de aprender. Sólo él mismo es ciencia viva. Sólo transmite lo fijo, ordenado didácticamente, pero la Universidad no es escuela, sino alta escuela.” (Jaspers, 1959)

Cuando la Universidad no ejerce su papel primario y pasa a ser agregado de escuelas, entonces decae, y cuando produce individuos que ejercen una profesión intelectual según su modo de pensar, entonces cumple su misión porque produce investigadores que permanecen en el movimiento de conocer científica y filosóficamente.

Respecto a educación-formación, Karl Jaspers dice que se transforma conjuntamente con las formas que adopta la vida histórica de los pueblos. La educación – dice- conforma al individuo como miembro del todo y el todo es medio de la educación del individuo. Los contenidos de la educación son elegidos, según Jaspers, de acuerdo con las necesidades de cada sociedad. La educación varía de acuerdo con los ideales de formación, las instituciones de enseñanza son ellas mismas una reproducción de la estructura sociológica.

Para exponer su crítica bipolar del estudiante en la universidad, Jaspers alude a los riesgos que padecen aquellos que tienden a la ociosidad y que no tienen voluntad de aprender o de buscar el conocimiento, en contraste con aquellos que trascienden esa esfera y se convierten en representantes de la ideología y estructura universitaria en un marco de la libertad, de discusión y de comunicación científica y filosófica. Ello lo describe del siguiente modo:

“De la libertad de enseñar surge la libertad de aprender, el estudiante tiene la libertad de pervertirse y por ello se ha dicho *hay que arriesgar jóvenes si han de surgir hombres*.

La ciencia reúne hombres que conocen científicamente y viven espiritualmente
“(Jaspers, 1959).

Así, la Universidad cumple con sus tareas: investigación-enseñanza-educación-comunicación, dentro del marco de su institución, para ello necesita edificios, materiales, libros, institutos y el orden de una administración, pero sobre todo necesita la distribución de derechos y obligaciones entre sus miembros.

El estudiante y el profesor no deben considerar a la Universidad como una fortuita institución estatal, ni como un mero colegio, ni como una maquinaria que reparte privilegios, sino que deben llegar a participar en la idea de la Universidad. La vida de la Universidad en conjunto, según Jaspers, depende de la índole de los hombres que en ella son nombrados. No menos que los profesores, depende la vida de la Universidad de la índole de los estudiantes.

Finalmente, en el tercer apartado relacionado con los *supuestos de existencia* de la Universidad, Jaspers expone las condiciones que deben reunir los seleccionados a incursionar en ella según los altos principios y metas que persigue, entonces alude a la selección que deben superar aquellos que aspiren a ser parte de ella. Después se menciona el papel fundamental que juegan el Estado y la sociedad; Jaspers dice

“la Universidad existe por el Estado, su existencia es políticamente dependiente, puede vivir sólo donde y como el Estado quiere y el Estado hace posible la Universidad y la protege” (Jaspers, 1959).

Esta vinculación Estado y sociedad lo explica a través de siete puntos específicos que son (Jaspers, 1959):

1. El ámbito libre en el Estado;
2. La transformación de la Universidad juntamente con la del Estado y la de la Sociedad;
3. El sentido de la Administración Estatal;
4. El principio Aristocrático-Espiritual;
5. Investigación de la verdad y política;

6. Universidad y Nación;
7. La Universidad Singular.

En relación a la transformación de la Universidad Karl Jaspers (1959) asume una posición muy sistemática para describir las funciones y los elementos que aporta el Estado con respecto a la Universidad. Afirma que el Estado otorga los derechos y los medios para la vida universitaria, en primer término para los fines de la investigación, para que tenga un conocimiento contemplativo, representativo para todos; en segundo lugar, para que las profesiones de la sociedad encuentren ahí su sustento espiritual, su educación, su formación y los conocimientos científicos que necesitan desde el punto de vista práctico. Así la Universidad sirve en todo tiempo a la sociedad, de ahí que su manifestación dependa de las transformaciones sociales.

Es claro que esa dependencia de la Universidad con respecto al Estado, ha variado mucho a través de los tiempos; la Universidad ha tenido que luchar por su independencia y transformarse incluso hasta perder gran parte de su influencia espiritual. Hoy en día es una corporación que se gobierna a sí misma, de derecho público sin dejar de estar sometida a la voluntad del Estado.

En este sentido, Jaspers explica que existe constantemente una tensión y a menudo lucha entre el Estado y la Universidad donde el primero posee una superioridad generalmente económica y la otra depende cuando menos parcialmente de él y por tanto la lucha se da desde el ámbito espiritual como medio de defensa de los valores universitarios.

A pesar de ello, reconoce la apertura del Estado cuando afirma que:

“Los poderes del Estado y de la sociedad se preocupan por la Universidad porque ahí se adquieren los fundamentos necesarios para el ejercicio de las profesiones públicas que exigen capacidad científica y formación espiritual, y por ende, la voluntad básica del hombre es llegar a cualquier precio a la ilimitada búsqueda de la verdad, porque sólo esto le permite ascender, en la experiencia del ser hasta la altura alcanzable” (Jaspers, 1959).

Es importante mencionar que el Estado considera las victorias históricas de la Universidad, es decir, reconoce jurídicamente su autonomía y su independencia, por lo que no puede intervenir nunca en el contenido de la enseñanza ni la directriz de una u otra investigación, sin embargo es inevitable su combate y censura a los miembros de la Universidad que en actividades políticas proclamen expresiones de inmediata resonancia política.

Según Jaspers “la política corresponde a la Universidad no como lucha, sino como objeto de investigación, porque donde tiene lugar *lucha política* en la Universidad, padece detrimento la propia idea de la Universidad” (Jaspers, 1959). Por ello, el Estado en este lugar asegura a una corporación el derecho de investigar y enseñar la verdad partiendo puramente del asunto, sin intromisión de voluntades partidarias, ni la coacción de una cosmovisión determinada.

Encontramos en Karl Jaspers un auténtico exponente de la idea de la Universidad de su origen y sentido histórico y una abundante materia de referencia en términos de contenido ideológico. Aporta un sustancial estudio de la función de la Universidad y de su transformación derivada de la independencia y a su vez, dependencia del Estado, sin que ello signifique abandonar los principios que la originaron, tales como la búsqueda de la verdad, la defensa de la investigación, la importancia de su carácter científico y la libertad y universalidad que le caracteriza.

1.4.3 El pensamiento contemporáneo de Marcos Kaplan

Marcos Kaplan (1998b) plantea la definición y atribución de la Universidad “como un instrumento de selección y distribución de individuos (estudiantes, docentes, investigadores, difusores profesionales, administradores)”, y además de ello, como el resultado y parte del progreso general de la Modernidad.

Su pensamiento reviste gran importancia no sólo por su peculiar entendimiento del mundo contemporáneo global, sino por su particular preocupación por el desarrollo e innovación de la Universidad Pública Mexicana. Afirma que

“pese a la diversidad y complejidad de sus factores y componentes, nunca llega la Universidad a ser mero reflejo o producto de otras fuerzas y estructuras, ni simple

instrumento de una clase, institución o poder. A la inversa, tampoco ha sido mera sede de un saber desencarnado, de una especulación abstracta, de una producción y distribución rutinarias de conocimientos, ni de libertad académica renuente a cualquier compromiso, al margen de fuerzas, dinámicas y situaciones históricas concretas” (Kaplan, 2000).

A través de largos y singulares procesos históricos, la Universidad se ha ido desarrollando; como resultado de ello, la Universidad en palabras de Kaplan, “ha ido evolucionando en el tiempo, en cuanto a la definición de su naturaleza, de sus fines y medios, de sus funciones y papeles; al grado y al contenido de su autonomía y de su universalismo; a la pluralidad contradictoria y con frecuencia conflictiva de sus posibilidades y de sus resultados” (Kaplan, 2000).

En este sentido, Kaplan concibe a la Universidad como un sector de la sociedad que ejerce un rol de catalizadora de las transformaciones intelectuales y también morales, en apego a su espíritu humanista y como recinto de las ideas expresadas con libertad; proceso que de manera directa están ligados a la puesta en práctica de la libertad académica y sobre todo, del principio de autonomía.

Esa libertad se expande a favor del desarrollo de una conciencia racional, científica y crítica dentro de su comunidad en su inevitable posición como actor político, sin perder de vista los aspectos inherentes a ella como son la preservación de su autonomía, su espíritu académico y humanista y su consideración como sector educacional que debe reconocer las demandas de la sociedad y del Estado a fin de operar como un instrumento de cambio social y progreso.

Describe el desarrollo histórico de la Universidad a partir de la época moderna en el que la concepción de la educación superior es condición para la libertad, la igualdad, la capacidad racional, los derechos y la participación del hombre y del ciudadano sin distinción alguna entre ellos, por ello dice que:

“La Universidad debe tender a ser de y para todos, y no de y para elites privilegiadas y grupos dominantes. No debe reducirse a la impartición de un conocimiento puramente teórico y contemplativo, a la revelación de verdades eternas, ni al mantenimiento del status quo como valor en sí mismo” (Kaplan, 2000).

Determina su rechazo a la especialidad estrecha y al hermetismo, al mismo tiempo que invoca la libertad y defensa de la igualdad de oportunidad, propugnando por un sentido de participación ampliada previniendo con ello grandes cambios y beneficios en la sociedad.

“La Universidad –dice– debe así tender a producir personas libres y universales, capaces de pensar, juzgar, decidir, planear y actuar por si mismas; de crítica y autocrítica; de autogobierno individual y colectivo; de libertad interior y de libertad social y política; de objetividad con independencia de prejuicios, localismos, provincialismos, racismos, nacionalismo y xenofobias, clasismos, sexismos, sectarismos y discriminaciones de todo tipo” (Kaplan, 2002).

La función de la Universidad toma un papel primario en el desarrollo y el progreso de la sociedad, a decir de Kaplan:

“La Universidad contribuye a producir y a reforzar una actitud de distanciamiento, de examen crítico, de análisis, respecto a la naturaleza, a la sociedad y al Estado. Difunde actitudes y prácticas de interrogación, de disidencia o de rechazo respecto a todo lo que sea cultura tradicional, sacralizada, represiva o conformista. Representa una oposición virtual o efectiva al congelamiento y la esclerosis a resultas del autoritarismo, el dogmatismo y el sectarismo” (Kaplan, 2000).

El espíritu progresista de la Universidad debe verificarse por medio de su sensibilidad a las necesidades sociales y su trabajo para darles respuesta, así como también a través de la difusión del saber, de manera que la labor universitaria propicie el desarrollo social mediante el impulso a la cultura y el fomento a la economía. Sin embargo, la educación superior, es claro, no puede ser panacea que dé rápida respuesta a las principales cuestiones de la sociedad, mucho menos si carece de posibilidades reales de interferencia y de recursos.

Así, según las afirmaciones del autor, el ideal universitario y la propia Universidad como institución educacional que reconoce demandas culturales, sociales y político-estatales, parte del proceso de reproducción y cambio sociales y opera como el instrumento de selección descrito en líneas anteriores que legitima el conocimiento, lo usa y distribuye a través de la competitividad que representan

individuos de reconocida capacidad, talento, méritos y desempeños egresados de la propia Universidad.

En el marco de la modernidad, el autor reconoce que las condiciones sociales exigen una mayor participación racional de la sociedad y a la vez una mayor sensibilización de ellas. El papel que juega la Universidad en ello, según el autor, es protagónico y central, insoslayable en la indispensable “creación de un medio ambiente sociocultural que amplíe e intensifique la creatividad cultural, científica y tecnológica y la incorporación de actores, estructuras y procesos a los mejores patrones y prácticas de la civilización contemporánea que se vayan perfilando en el horizonte histórico” (Kaplan, 2000).

En ese contexto, las tareas de la Universidad se diversifican, y se expanden, de manera que reafirma su participación determinante como dinamizadora en materia cultural, política y social. Adicionalmente, se constituye como la institución que abre las puertas al desarrollo personal y de grupos de población gracias a los beneficios que reporta la educación.

Por su importancia social, cultural, de potencialidad económica y política, la Universidad es objeto de presiones provenientes de grupos de los estamentos antes mencionados, lo cual “contribuye a volverla campo y objeto de competencia social y hasta política, arena y botín para élites y contra élites, y para distintos grupos significativos, en relación con el control y uso de recursos y posibilidades” (Kaplan, 2000).

En este sentido, la Universidad es identificada como recipiendaria de la conciencia crítica, cultural y científica, característica que debe ser preservada y mantenida desde el espacio de autonomía, de manera que continúe desempeñando la tarea que le ha sido impuesta por la sociedad. Para concretar este objetivo es preciso que las instituciones educativas establezcan una férrea defensa de su libertad académica y científica, así como el distanciamiento de dogmatismos, apelando de manera permanente a su espíritu de universalidad.

Al referirse a ello, Kaplan afirma:

“La Universidad Nacional ha tratado de garantizar el pluralismo en cuanto a ideologías, tendencias, opciones, y en cuanto a la indispensable libertad de cátedra, de investigación y creación. Su potencial de pensamiento crítico se ha desplegado en la investigación y análisis de la realidad, los diagnósticos de sus problemas, la propuesta de opciones y caminos de solución. La capacidad crítica, creativa y de oferta de proposiciones se ha aplicado en y para sí misma, pero al mismo también en relación con la economía, la sociedad, el sistema político y el Estado, el espacio latinoamericano y el orden internacional.” (Kaplan, 2000)

Es de esta manera que la Universidad, incluye como resultados de su participación las realizaciones de movilidad y cambio sociales, así como también las pautas de democratización política. Como efecto colateral de estas actividades, se ha desvirtuado en cierta manera la noción de lo que es la Universidad, acarreando como consecuencia tribulaciones que conducen a dificultar la concreción de un proyecto que con atención a sus funciones originarias se articule de manera efectiva con el desarrollo social.

De manera general, “la Universidad sufre las consecuencias de las inadecuaciones evidenciadas en las estrategias y políticas educacionales del Estado y los sucesivos gobiernos” (Kaplan, 2000). Estas consecuencias, negativas principalmente, se traducen en una tendencia creciente de demandas que resultan insostenibles dada la escasez de recursos, lo que limita de manera evidente las capacidades institucionales. Este tipo de situaciones conllevan como resultado que pocos problemas fueron resueltos, el predominio de una preparación insuficiente de todos los sectores y la caída del sentido de responsabilidad, del deber de cumplimiento y productividad.

De la exposición del autor, podemos rescatar que los retos se hacen mayores según el crecimiento de la población y mucho camino queda por recorrer, particularmente en lo que respecta a la ciencia y a la tecnología que encuentra su base fundamental en la investigación.

El autor muestra de manera estructural los elementos que afectan a la Universidad en su tránsito hacia el desarrollo, la modernidad no sólo la ha alcanzado, sino que la ha rebasado, y ha provocado con sus constantes crisis, la salida y emigración de

grandes talentos científicos que encuentran mejores condiciones para desarrollar su conocimiento en países desarrollados.

Por ello, el pensamiento de Kaplan nos permite reforzar concepciones en torno de la Universidad, poniendo énfasis en la evolución de la misma durante las últimas décadas del siglo XX. En atención a las crisis que ha vivido, es lícito señalar que “la iniciativa individual se impone sobre la responsabilidad colectiva” (2000).

1.5 LA UNIVERSIDAD COMO UN FENÓMENO EPISTEMOLÓGICO

1.5.1 La epistemología de la Universidad Pública

Las Universidades Públicas, son instituciones del Estado Mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa, sin que éste renuncie a la función que la Constitución le asigna como rector de la educación en el País, reconociendo, respetando y alentando gracias a la autonomía, el espíritu libre, creador y crítico de las mismas Universidades. Están dotadas de recursos públicos proveídos por la sociedad a través de sus representantes en un pacto explícito a favor de la educación, lo hace por ser éstos lugares laicos y públicos que fomentan la ciencia y la cultura, ofreciendo opciones educativas para la juventud y son elemento primordial de la movilidad social, para transformar al país.

Tienen su origen en distintos momentos históricos, desde el más antiguo, como la Real y Pontificia Universidad de México de la Época Colonial, la Universidad Nacional creada por Justo Sierra o los siempre valiosos Institutos Científicos y Literarios de Oaxaca y Toluca en el siglo XIX, instituciones de donde se generarían las futuras Universidades Públicas.

Su presencia en el marco jurídico mexicano llega con retraso a su existencia práctica debido a que en los hechos, las Instituciones de educación superior cumplían su misión en un ambiente de libertad y mediana independencia, incluso antes de la concesión expresa de autonomía en el artículo tercero del texto constitucional, teniendo como antecedentes los movimientos autonomistas que

logran la ley de 1929 para la Universidad Nacional, y que sirvieron de modelo para un proceso de lucha a favor de la autonomía en el resto de ellas, que paulatinamente fueron dotadas de este principio, por decisión de las legislaciones federal y locales respectivamente.

Las Universidades autónomas públicas por ley, representan la consecución de un ideal a favor del progreso al cumplir una función sociocultural; realizar los valores, principios y anhelos que la sociedad espera lograr a través de la educación y proveer profesionistas, investigadores y académicos, dotando al entorno social de cuadros calificados que desde su actividad contribuyen a este alto ideal.

La Universidad hace una aportación sustancial y práctica a la sociedad, al generar y difundir el conocimiento, con lo que contribuye a producir y reforzar el análisis y la crítica respecto a la naturaleza, la sociedad y el Estado, promoviendo actitudes de apoyo, cuestionamiento, disidencia y rechazo en función de las demandas culturales, sociales, económicas y políticas de nuestros tiempos.

La Universidad pública, asume la reivindicación en el nivel superior de la educación Universal gratuita y obligatoria, como un derecho para todos sin distinción de credos, razas o posiciones económicas. Como una finalidad de la nación, obligación y necesidad del Estado y finalmente como un deber de la sociedad al generar ciudadanos más preparados y con el mayor grado posible de desarrollo personal, porque la educación es percibida, como una condición que fomenta la libertad, permite el acceso a formas superiores de empleo, ingreso, bienestar y productividad, abriendo canales para la participación social y el acceso a los espacios públicos.

1.5.2 El fenómeno jurídico de las Universidades Autónomas por Ley

“El tema de la Universidad Pública autónoma por ley en México se halla inmerso en un orden jurídico establecido en el llamado orden kelsiesiano, teoría de la cual emana el sistema jurídico mexicano. El objeto del conocimiento de este sistema, es evidentemente el derecho positivo en cuanto a que se compone por un sistema de leyes emanado de la voluntad pactada de un legislador” (Olvera 2008a). Como parte de este sistema, la legislación universitaria encuentra su fundamento en la

fracción VII del artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se encuentra el régimen de autonomía de las Universidades Públicas, el cual encuentra su expresión en las legislaciones de autonomía universitaria.

En este sentido debemos entender que las normas universitarias, se encuentran revestidas de dos visiones integrales. Primeramente, tenemos la expresada por Hans Kelsen (2000:147), en la que sostiene que los sistemas jerarquizados, en cada uno de sus escalafones representan un grado en el orden jurídico, mismo que en orden ascendente encuentra su cúspide en la Constitución. Por su parte, la visión complementaria es la que se afina en la Teoría Constitucional liberal, misma que identifica a la *supremacía*, como la cualidad que tiene un ordenamiento o norma respecto de otra y otras de su misma clase o tipo, entendiéndole como la preeminencia que se tiene sobre un determinado orden normativo.

Por ello, con base en estas visiones, debemos entender que la Ley de cualquier Universidad Autónoma en México, es la norma “*fundante*” de los objetos, fines, atribuciones, formas y modalidades de organización y funcionamiento de su academia, gobierno y administración.

La jerarquización de la ley, en el sentido kelseniano, implica que no puede existir ningún ordenamiento jurídico por encima de la Constitución y las que de ella derivan no pueden contradecirla. Este sistema genera igualmente un aspecto de horizontalidad que implica que las normas de igual rango no pueden contradecirse entre sí.

Es así que las Universidades Públicas Mexicanas, se encuentran sujetas en primera instancia al Derecho Público, constituido por el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo; y en segundo lugar, por el denominado Derecho Universitario, mismo que es lícito asumir como el conjunto de normas jurídicas que rigen la organización, las funciones, el patrimonio y las relaciones de los individuos con la Universidad Pública Mexicana autónoma por ley.

El Derecho Universitario constantemente es objeto de confusión con las legislaciones particulares de cada Universidad (Toral, 1987). No obstante esta confusión, ha llegado al extremo de denominarle como reglamentación doméstica (Muro, 2006: 475) o normatividad jurídica interna. Cabe hacer la precisión entonces, de lo que Alfredo Toral considera como legislación universitaria externa, es decir, aquella en que la institución es sujeto pasivo que no tiene la facultad para expedir los ordenamientos respectivos, ya que esta facultad está reservada, por disposición constitucional federal o estatal, para el Poder Legislativo. “En consecuencia, la legislación universitaria externa, conforme al sistema jurídico mexicano, está reservada al Poder Legislativo Federal o de los estados, y una vez que éstos han expedido la norma que crea una universidad, y que a través de la misma se le dota de autonomía, la propia universidad, con fundamento en la facultad reglamentaria que le ha sido delegada, expide las normas que regirán el funcionamiento y la actividad de la institución en cumplimiento de sus fines” (Olvera, 2008a).

El Derecho Universitario por tanto, forma parte del Derecho Constitucional y encuentra su expresión en el estudio de la autonomía universitaria, entendida en los aspectos de su personalidad jurídica, administración de su patrimonio propio y la autonomía técnica y orgánica. En este sentido, los soportes constitucionales para esta rama del Derechos son los artículos 3º, 5º, 73 fracción XXV, 121 fracción V y 123 apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De manera complementaria, se adicionan la Ley General de Educación, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal y su Reglamento, la Ley Federal del Trabajo, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la Ley de Ciencia y Tecnología, entre otras disposiciones reglamentarias (Valencia, 2003: 92-100).

“Por su parte, la legislación universitaria se constituye por las normas jurídicas que regulan las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad, las cuales son expedidas por el órgano universitario de mayor jerarquía conforme a los procedimientos legislativos establecidos en los Estatutos o Reglamentos Generales de cada universidad, observando para ello los principios constitucionales” (Olvera, 2008a).

Ahora bien, las Universidades Públicas, más allá del esquema reduccionista que tradicionalmente les otorga las teorías administrativistas, constituye una estructura normativa, con un cuerpo legal integrado, dentro del cual, se advierte un sistema positivo del que emanan a su vez distintos conceptos que pueden entenderse como ajenos o partes de otras ramas jurídicas, sino que son inherentes a la propia juridicidad universitaria, como la libertad de cátedra, el libre examen, la libre discusión de las ideas, docencia, difusión de la cultura, justicia universitaria, derechos de la comunidad, etc.

Por ello se concluye, que en las Universidades Públicas Mexicanas autónomas por ley, existen mecanismos jurídicos para la creación, adecuación y actualización de la legislación universitaria; sino que en cada universidad, de acuerdo a sus propias circunstancias, se establecen además, mecanismos políticos para su legitimación, tal como es la consulta a la comunidad universitaria. Visiones que forjan un fenómeno especial dentro de nuestro sistema normativo, único por los altos fines que defiende y específico por la materia de la cual se encarga.

1.5.3 Características de las Universidades Autónomas por ley, visión epistemológica

Líneas arriba señalamos que la autonomía constitucional, que asiste a las Universidades Públicas autónomas por ley en México, se traduce en las facultades para contar con personalidad jurídica propia, administrar un patrimonio propio, ejercer una autonomía técnica y otra orgánica. Son precisamente este conjunto de facultades, los elementos que permiten distinguirles de otras formas de organización administrativa; y aún más, los elementos que configuran el principio epistemológico y constitucional de su autonomía.

Un primer elemento, son las normas universitarias, que constituyen su personalidad jurídica, es decir, las leyes o decretos de creación de las Universidades Públicas Mexicanas autónomas por ley, parten de la base de la técnica legislativa, es decir, de la disciplina que tiene por objeto la elaboración, forma y fondo, y las más de las veces, la reestructuración de las normas que integran un orden jurídico nacional. (Hernández Martínez, 2001:47), puesto que se forman por conjuntos de palabras, de frases y de cláusulas que integran

capítulos, títulos y artículos que regulan un sector específico de la vida social (Muro, 2006: 28).

En este sentido, las leyes de las Universidades Públicas Mexicanas autónomas por ley, que han sido expedidas por el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal o las Legislaturas de los Estados; son desde el punto de vista jurídico leyes materiales, es decir, normas generales de contenido abstracto, que desde el punto de vista de la técnica legislativa, son leyes formales, pues al igual que cualquier otra ley, cuentan con una exposición de motivos, un cuerpo normativo y artículos transitorios.

Un segundo elemento característico de las Universidades Públicas Mexicanas autónomas por ley, es la administración del denominado patrimonio universitario, “mismo que se concreta en los actos y regulaciones jurídicas tendentes a la preservación, conservación, vigilancia, control, administración y acrecentamiento de los bienes, ingresos, derechos y obligaciones con que cuenta y se le han dotado, así como todo aquello que se integre bajo cualquier título” (Olvera, 2008a).

El patrimonio universitario de ninguna manera es propiedad de las autoridades institucionales, ya sean éstas colegiadas o unipersonales. Del mismo modo, tampoco son propiedad de los alumnos, profesores o trabajadores administrativos que se encuentran a su servicio. Son de la Universidad, en virtud de ser una entidad estatal descentralizada y persona moral, puesto que está destinado al cumplimiento del objeto y fines que le han sido encomendados a través de su ley o decreto de creación.

Un tercer elemento característico de la Universidad Pública Mexicana autónoma por ley, es la autonomía técnica, lo cual implica que estas instituciones educativas no se encuentran sometidas a las reglas de gestión administrativa, financiera y funcional aplicables a los órganos centrales. De esta manera, se entiende por autonomía técnica a la capacidad para tomar libremente decisiones relacionadas con su ámbito de competencia.

El último elemento propio de las Universidades Públicas Mexicanas autónomas por ley, es el relativo a la autonomía orgánica. Este elemento se desprende de la Ley o Decreto de creación de las Universidades, de tal forma que en estos cuerpos jurídicos se establece de forma originaria la estructura organizacional y de gobierno de las instituciones educativas, la que es integrada y electa por la comunidad universitaria (alumnos, personal académico y administrativo) en atención a los términos y plazos que al respecto establezcan las normas jurídicas aplicables a cada Universidad, en un claro impulso a la gobernabilidad democrática institucional. En este sentido, Manuel Barquín y Jesús Orozco (1988:55), afirman que se necesita que el órgano interno de la universidad, facultado para aplicar el orden particular de la institución, sea elegido a través de un proceso en que participen los miembros de la comunidad, por medio de sus legítimos representantes.

CAPÍTULO SEGUNDO

*GENESIS DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD
PÚBLICA EN MÉXICO*

CAPÍTULO SEGUNDO

GÉNESIS, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

SUMARIO: 2.1 Génesis, desarrollo y evolución de la universidad pública en México. 2.2 La autonomía universitaria. 2.3 La Universidad pública en México. 2.4 La Universidad Autónoma del Estado de México

2.1 GÉNESIS, DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

2.1.1. La Universidad Pública, génesis de un fenómeno

La Universidad Pública debe entenderse como un fenómeno con múltiples aristas y diferentes concepciones, su estudio sobrepasa las fronteras de un conocimiento aislado ya que sus acciones y repercusiones tocan sino todas, la mayoría de las actividades de la sociedad donde se ubica. Por lo cual su origen y evolución está íntimamente relacionada con el medio donde surge, su historia corre paralela con el entorno, con la gente, con la esencia y las más de las veces con el proyecto de país o estado. Representa la síntesis de un proyecto superior que concentra y nutre en si misma todas las visiones, todos los anhelos, un proyecto cuyo significado es tan amplio y diverso como las partes que lo conforman.

Se puede decir que la Universidad es el inicio y la meta de los conocimientos del ser humano, en ella se conjugan los avances y proyectos de toda una sociedad. La autonomía que les ha sido otorgada no las exime de su elevada responsabilidad para fomentar el espíritu libre y crítico, función designada de manera constitucional, en correspondencia con los recursos que a ellas se destinan. En una palabra, son espacios en los que se gesta el cambio social para el bien de la nación.

En colaboración con los doctores Hiram Raúl Piña Libien y Asael Mercado Maldonado en un trabajo que aún está en proceso de realizarse, y gracias a su apoyo y asesoría, he concluido que la génesis de las actuales Universidades es determinante en el papel social que hoy desempeñan en el mundo actual. Podemos decir que sus raíces son varias y no una sola, pues se remiten tanto a la Real y Pontificia Universidad de México (en el caso más antiguo) como a los Institutos Científicos o incluso a la Universidad Nacional creada por Justo Sierra. No obstante, el momento de su aparición como universidades autónomas propiamente sólo se consolida a partir de la ley de 1929 para la Universidad Nacional, y que habrá de modelar las posteriores luchas en el caso de otras instituciones, basado en la concesión expresa de autonomía en el artículo tercero del texto constitucional y que fue decretada por decisión de las legislaciones federales y locales, respectivamente.

Son tres los caracteres esenciales que definen el quehacer de las Universidades autónomas públicas. En primer lugar, reafirman la responsabilidad gubernamental que se tiene ante los ciudadanos para ofrecer a ellos, sin distinción de ningún tipo, una educación universal, gratuita y obligatoria, como un deber de la ciudadanía consigo misma para generar hombres y mujeres mejor preparados y desarrollados humanamente, que puedan acceder a nuevas formas de empleo y productividad. Al mismo tiempo, se robustece la consciencia política y por lo tanto la participación social y el acceso a los espacios públicos. En segundo lugar, son un crisol donde se conjugan los ideales de salubridad y entereza social, pues ello se genera mediante la educación profesional, la investigación y la academia. Y en tercer lugar, difunde universalmente el conocimiento sobre el hombre mismo, la sociedad y la naturaleza; promueve la crítica y la perspicacia, el apoyo mutuo y la resistencia ante la desigualdad, pues ante todo se trata de atender las demandas culturales, sociales, económicas y políticas de nuestros tiempos.

2.1.2. Orígenes de la Universidad pública mexicana

2.1.2.1 Antecedentes históricos de la Universidad en México

Quiero comenzar reconociendo y agradeciendo las reflexiones de la licenciada María José Bernáldez Aguilar, cuya disciplina e inteligencia penetrante me han

permitido tener un panorama más claro a este respecto. Este apartado, pues, no sería posible sin la investigación que ella realizó recientemente y cuya lectura recomiendo para quien pretenda acercarse más a este tema.

La primera voz que se pronunció sobre la necesidad de que en la Nueva España existiese una universidad fue el arzobispo fray Juan de Zumárraga (alrededor de 1536). Por otro lado, los primeros en instaurar recintos dedicados a la educación moderna fueron los franciscanos, a quienes se les reconoce como fundadores de dos colegios de suma relevancia para México y América Latina: San Juan de Letrán y Santa Cruz de Tlatelolco, siendo que este último se considera el antecedente inmediato de la Universidad (Cisneros, 2000:86). Es hasta 1551 que mediante la ley primera del título veintidós, de las universidades y estudios generales y particulares de las Indias, que la Universidad en México fue fundada por el emperador de España, don Carlos y confirmada mediante bula papal el 7 octubre de 1597. Evidentemente, el resultado era que tal institución debía ser considerada y circunscrita al pontífice.

Correspondería entonces a la capital del virreinato de la Nueva España la fundación en ella de “Un estudio y Universidad de todas ciencias donde los naturales y los hijos de españoles fuesen industriados en las cosas de nuestra santa fe católica y en las demás facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el estudio y Universidad de la ciudad de Salamanca”. Los privilegios de la Universidad de Salamanca conferían al rector la facultad de conocer y juzgar de los delitos cometidos en el recinto de las escuelas con excepción de aquellos que ameritaran “penas de efusión de sangre o mutilación de miembros u otra corporal” (García Ramírez, 2005:14).

Esta Universidad colonial con todo y su loable existencia, guardaba en su seno grandes deficiencias, que en palabras de José María Vigil, se definen como:

“...desconoció inquietudes espirituales, refugiose exclusivamente en la escolástica, la dialéctica y la retórica, produjo memoristas y poetas de gran habilidad externa, discutiadores, en fin, de temas sin importancia, retrocedió a la universidad medieval, sin renovarse como las célebres universidades europeas más en contacto con las grandes inquietudes espirituales del tiempo” (en Jiménez Rueda, 1955:119).

En la misma línea crítica, el Doctor Ignacio Chávez (1978), expuso en su discurso a Adolfo Mateos:

“fue el foco principal de la cultura americana. Lo doloroso fue que el comienzo no correspondiera a su fin. España olvidó renovar el aceite que había encendido en América y lo que fue al principio, en los siglos XVI y XVII, una institución comparable a sus congéneres de España, acabó siendo su pálido reflejo. El día en que logramos nuestra independencia, la República la encontró como una institución vetusta y anacrónica” (1978:249).

Por ello la Universidad “no gozaba de autonomía, estaba sometida al poder político y a la Iglesia, y de esta situación surgieron diversas causas que lentamente fueron motivando su decadencia” (Mendieta y Núñez, 1975:42).

Si bien hacia finales del gobierno virreinal se instituyeron algunos espacios educativos de gran importancia, la existencia de la Universidad en el México independiente palidecía y gozaba con más detractores que apoyos. Además de que, consumada la Independencia, el título Real dejó de ser adjudicable a ella en tanto que el Rey de España perdía todo derecho en México.

Lograda la independencia, la Universidad siguió el destino del convulso siglo XIX, con un tránsito accidentado de una efímera monarquía, a la república federal, más tarde central, para volver a ser federal, sufriendo entonces las consecuencias de estas transformaciones políticas. Las cuales patentes en los conflictos ideológicos y políticos de inicios de siglo, en que buscábamos independencia, identidad, soberanía e instituciones, determinó en distintos momentos la clausura de la Universidad, los sucesivos restablecimientos y su cierre final. Fue el caso de 1833-1834 cuando, suprimida por el Partido Liberal, se reabrió bajo el gobierno de Santa Anna con la denominación de “Nacional” el 31 de julio de 1834, para ser nuevamente suprimida por decreto del 14 de septiembre de 1857 durante la presidencia de Ignacio Comonfort y una vez más se restablecida el 5 de marzo de 1858 en la época de Zuloaga.

En palabras de Jiménez Rueda:

“La verdad de las cosas es que la universidad, en todos estos avatares, perdía solamente el nombre, unas cuantas cátedras se suprimían, desaparecían los doctores y se quedaba sin rector; pero seguía subsistiendo en sus escuelas de derecho, de medicina, de ingeniería, incorporada a ella, y en los colegios máximos de San Pedro y San Pablo de Letrán, que suplían una enseñanza completamente desorganizada en el siglo XIX” (Jiménez Rueda en Cisneros, 2000:89).

Durante la administración del presidente Benito Juárez cobra especial relevancia la presencia de dos hombres ilustres: Gabino Barreda y Justo Sierra. Ambos participan en la edificación actual de la Universidad. En el caso de Barreda, su papel es crear la Escuela Nacional Preparatoria, marcada por el enfoque positivista que éste albergaba por sus estudios en el extranjero y a la vanguardia en el mundo. Su intención era promover el conocimiento social, científico y humano, y borrar así las huellas de retraso y colonialismo que tan hondo había calado en el país. Posteriormente, Sierra, sobre la base de la Escuela Nacional Preparatoria, propone a la Cámara de Diputados un proyecto para restablecer la Universidad, considerando para ella la inclusión de la Escuela de bellas Artes, de Comercio, de Ciencias Política, Jurisprudencia, Ingenieros y Medicina. Así pues, en su presentación, Sierra lo expresaba así: “si alguna cosa debe de ser dirigida por un cuerpo científico es la instrucción” (Sierra citado en García Ramírez, 2005: 20); todo ello, además, con la firme idea de dotarla de autonomía.

Aunque no fue aprobada su propuesta, Sierra no cejó en su intento y presentó un nuevo proyecto en 1902 y una vez más en 1905. Y los esfuerzos se consumaron finalmente en 1907 cuando, en el marco de las fiestas de Independencia, Porfirio Díaz declaró su anuencia para con la idea de la universidad.

2.1.2.2 Restablecimiento de la Universidad Nacional en 1910

Justo Sierra en la exposición ante la Cámara de Diputados del 26 de abril de 1910 con la que presente lo iniciativa que fundaría la Universidad, hizo hincapié en que la existencia de una institución universitaria no era el fin de un proceso de “exigencia clara y terminante de la opinión pública”, es decir no era en su momento un proyecto popular enraizado en la manifestación colectiva, sino era una visión “gubernamental”, “un acto por el cual el gobierno se desprende, en

una porción considerable, de facultades que hasta ahora había ejercido legalmente y las deposita en un cuerpo que se llamará Universidad Nacional” (Pinto Mazal, 1974:42).

En su discurso inaugural, Sierra delinea la ruta básica de la Universidad Nacional sobre la base de la autonomía, a pesar de la evidente contradicción que se formula en estos términos: la autonomía universitaria no es suficiente como para que la institución misma estableciera sus autoridades y su director, pues éste era nombrado por el Ejecutivo con aprobación del Congreso y además sería removido por el Consejo Universitario a solicitud del presidente. Se hubo de esperar hasta 1910 para que, con el apoyo y la decisión de Ezequiel A. Chávez, subsecretario de Instrucción Pública, se refundara a la Universidad Nacional, junto con los principios de su verdadera autonomía directiva para autorregularse. Fue el comienzo de una larga historia en la que trasluce por fin el anhelo responsable de servir a la verdad, al pueblo, a la cultura y a la patria. En otras palabras, se abrieron las puertas de una nueva página en la historia de la dignidad nacional, superando una llena de incertidumbres académicas.

2.1.2.3 Hacia la autonomía universitaria

Con el agitado inicio del siglo XX la vida universitaria también se ve inmiscuida en las transformaciones de su tiempo, un papel presente hasta nuestros días y vigente por la relevante función que la Universidad desarrolla.

Tras el estallido revolucionario y la caída del gobierno de Díaz, la Universidad no quedó estática, si bien sufrió como toda instituciones que se encuentra en medio de una lucha con características sociales, los vaivenes del conflicto, su presencia se mantuvo sólida, más aún logro y sentó las bases de su futuro desarrollo.

Es así que en el gobierno de Madero, surgió un vigoroso movimiento dentro de la Escuela de Jurisprudencia que produjo una fractura en el plantel docente, que trajo como consecuencia la fundación de la Escuela Libre de Derecho. Enfrentamiento que aún con sus matices, inspiró una visión a favor de la autonomía en voz del entonces primer rector de la Universidad, Joaquín Erguía Liz, quien en su primer informe en diciembre de 1912, destacó la necesidad de

“dejar a la institución lo más libre y lejana posible de toda tiranía gubernamental y lo más exenta de los vaivenes de la política” (Dromundo, 1978:97-99).

Es así que la Universidad inicia un regio camino por la autonomía gracias, en palabras de Mendieta y Núñez (1955) a diversos factores, como el demográfico, el revolucionario, la movilidad social, el político y la agremiación estudiantil. Los cuales en distintos momentos propiciaron la construcción de una institución con presencia, vigencia y cohesión interna.

Entre el periodo de la refundación en 1919 y la autonomía de 1929, existieron varios intentos legislativos y políticos que buscaron equilibrar una relación entre el Estado mexicano sometido también a su propia refundación y la Universidad, donde el primero no lesionara la libertad académica pero tampoco dejara desprovista de los medios necesarios para subsistir. Este camino vertiginoso convino a la vez los ideales de autogobierno, autolegislación y autoadministración, con las vicisitudes de una época de transformaciones y reacomodo político y social en la segunda década del siglo XX.

En 1914 el gobierno espurio de Victoriano Huerta, expide una Ley de la Universidad Nacional, suscritas el 15 de abril y publicada el 17 del mismo mes, la cual tuvo vigencia hasta 1929, pero que poco difiere de la antecesora de 1910, aunque de hecho su aplicación decayó cuando el constitucionalismo derrocó a Huerta del poder.

En la época constitucionalista, donde se reclaman los principios del texto de 1857, Carranza reconoció el valor de Universidad, al considerar que ésta, para cumplir “con los altos fines para que fue creada, debía subsistir ajena de las fluctuaciones de la política, independiente del poder público, libre de toda intervención oficial y sin la limitaciones, la esclavitud burocrática y la tutela ministerial con que fue establecida en 1910” (García Cantú, 1988:18). Ideas que se ven reflejadas en la derogación de ciertos preceptos del ordenamiento porfirista. Como respuesta a ciertas inconformidades derivadas de algunas modificaciones administrativas realizadas por la Secretaría de Instrucción pública (que involucraban al papel del rector), los estudiantes del conocido grupo “Ateneo de la Juventud” protestaron solicitando “resolver los problemas de México a través de la cultura” (Toussaint

en García Cantú, 1988:17), que se traduce en una solicitud clara y directa: el Estado y la Universidad debían ser organismos separados y con autonomía propia.

A partir de entonces no es claro el ordenamiento normativo de la Universidad, ya que en apariencia solo rigió la Ley de 1910, aun cuando formalmente estaba vigente el texto de 1914.

Entre 1917 y 1921 la Universidad entra en un modelo de contradicción funcional, aún con los avances sociales y políticos de texto constitucional de 1917, la cuestión universitaria no se contempla en la Carta Magna y su vida se circunscribe a un Departamento del poder Ejecutivo. Contando apenas con un ordenamiento denominado Bases fundamentales del Reglamento de la Universidad Nacional de México, que fijaba las atribuciones del rector, el Consejo Universitario, la junta de profesores y del personal técnico y de los directores de instituciones universitarias, entre otras cosas. Este proceso continuó hasta 1929, pero en 1914 ya hubo serias pugnas por conseguir la independencia académica, sin modificar de manera alguna la asignación de recursos, pues éstos eran necesarios en la estructura y funcionamiento de la Universidad. En éste año se expidió una ley precisamente al respecto, aun cuando no modificaba sustancialmente las condiciones. Es el año en que, dicho sea de paso, el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología fue sede para llevar a cabo la organización del proyecto de Ley encabezado por Ezequiel Chávez, en el cual se pugnaba por que el Estado cumpliera única y exclusivamente la función de salvaguardar la autonomía de las universidades y proveerla de los recursos que éstas requiriesen. En una palabra: la ejecución real de la autonomía universitaria.

En 1923 la Federación de Estudiantes, presidida por José de Larrea y su Departamento Técnico, presentó a la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de autonomía, donde se definieron las ideas de la libertad académica y autonomía como un derecho de la persona moral que debía ser la Universidad. seis años después, pero tomando como antecedente las movilizaciones de 1912, sucedió de nuevo que los estudiantes se organizaron al interior de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, los estudiantes, a través del secretario del comité General de Huelga, solicitaron al presidente de la República, la destitución o renuncia de funcionarios públicos y universitarios, la representación estudiantil en el consejo

Universitario y otros órganos de gobierno, la organización de los estudios superiores, la reintegración de las escuelas secundarias a la Escuela Nacional Preparatoria, la creación de un Consejo de Escuelas Técnicas y otro de Escuelas Normales, la elección del rector por el Ejecutivo de entre un terna presentada por el Consejo Universitario, entre otros (García Ramírez, 2005:34).

Como sabemos es el movimiento de Córdoba, que surge el 15 de junio de 1919, el que infunde una influencia esencial en las luchas por la autonomía universitaria en América latina, al constituir el primer movimiento universitario orgánico o reformista, que reclamó los siguientes preceptos:

- 1) Devolver a la Universidad a la sociedad en que se desarrolla, lejos de prejuicios y limitaciones de clase, casta o familia;
- 2) Ponerla al alcance de las clases desvalidas, haciendo flexible la asistencia y creando las cátedras libres y paralelas, que compitieran o sustituyeran a las oficiales o inflexibles;
- 3) Con el fin de romper el monopolio familiar y oligárquico, ejercido sin discriminación por un cerrado cuerpo de profesores, exigió la participación de los estudiantes en el gobierno de las universidades;
- 4) Para quebrar la impermeabilidad de un profesorado dogmático, ajeno a menudo a las variaciones de sus respectivas disciplinas, propugnó la temporalidad de cátedra, esto es, la revisión de la idoneidad del profesor cada cierto número de años, que varió entre cinco y diez;
- 5) Con la inmutabilidad de los programas y sistemas, alentó la enseñanza en seminarios, conversatorios y mesas redondas;
- 6) Para hacer más fecunda la acción de la Universidad, propuso inaugurar las universidades populares estableciendo la obligación del estudiante de ser profesor de quienes supieran menos que él, especialmente de obreros y campesinos;
- 7) Dio un impulso considerable a la vinculación de la Universidad con los grandes problemas de cada país o región;
- 8) Abogó por una relación más estrecha entre las Universidades de América Latina (Vallado, 1973:41).

El movimiento autonomista en México, alentado por el movimiento de la Reforma Universitaria de la Universidad de Córdoba, Argentina, sentó las bases

para el inicio del movimiento a favor de la autonomía en nuestro país, como dice Vallado:

“...del grito de Córdoba, nace la mística que convierte a los universitarios en importante factor político, que rápidamente se extiende por toda Latinoamérica” (Vallado: 1973:42).

Dicho movimiento sólo se materializa cuando, el 26 de julio de 1929, la Ley Orgánica de Autonomía de la Universidad Nacional establecen finalmente lo que hubiese sido objeto de lucha y disputa, a los largo de tantos años y personajes que se empeñaron en conseguirla: que la Universidad gozase de la autonomía para trabajar con una disciplina autoimpuesta sin que ello significase de alguna forma que dejaba de ser una institución del Estado. De manera clara, la ley la convertía en un organismo público, autónomo y con plena personalidad jurídica, además de que se establecía la existencia irrevocable de un Consejo Universitario que fungiese como la autoridad máxima al lado del rector, academias, profesores, directores y, por supuesto, alumnos. Así se garantizaba, de una forma sumamente vanguardista, que no hubiera una verticalidad absoluta, sino un juego corresponsable entre el Ejecutivo, dotado del derecho para vetar las resoluciones del Consejo Universitario, y el ejercicio de éste. Desde luego, también se aseguraba que el patrimonio dependería del subsidio global asignado por el Estado (Cisneros Farías, 2000:92-93).

Será hasta 1933 que cambie de condición el Consejo Universitario, pues a partir de entonces se le permitía establecerse como un gobierno al interior de sí, tal como era garantizado por la Ley Orgánica de la Universidad; asimismo, se le dotaba de la facultad para normarse tanto en las regulaciones legales como en la administración de sus bienes y recursos (que implicaba asimismo la delicada labor de procurar su mantenimiento). Semejante cambio no fue un acontecimiento feliz y sencillo, pues durante más de una década se padeció un descontrol que sólo pudo solucionarse cuando la Presidencia de la República apeló al juicio de algunos ex-rectores, quienes apoyaron en la definición de las normas que, desde su experiencia, habrían de ser las pautas definitivas de la Universidad. Llegó así don Alfonso Caso a la rectoría el 6 de enero de 1945, al mismo tiempo que se

declaró la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, que hasta hoy no ha perdido su vigencia (Lara Sáenz, 2006:64).

2.1.3. Contexto histórico, social y cultural actual de la Universidad Pública mexicana

2.1.3.1 Nuevas visiones de la Universidad

Desde un punto de vista contemporáneo Arocena y Sutz, retoman de Tünnermann la idea de que las universidades públicas, nacidas luego de un complejo devenir, implican una realidad histórica y social deudora de los aportes de Córdoba, con las características siguientes:

- a) “Carácter elitista, determinado por la organización social misma y las características de sus niveles inferiores de educación, con tendencia a la limitación del ingreso por razones no académicas.
- b) Énfasis profesionalista, con postergación del cultivo de la ciencia y la investigación.
- c) Estructura académica construida sobre una simple federación de facultades o escuelas profesionales semiautónomas.
- d) Predominio de la cátedra como unidad docente fundamental.
- e) Organización tubular de la enseñanza de las profesiones, con escasas posibilidades de transferencia de un currículo a otro, que suelen ser sumamente rígidos y provocan la duplicación innecesaria de personal docente, equipos, bibliotecas, etc.
- f) Carrera docente incipiente y catedráticos que consagran pocas horas a sus tareas docentes, aun siendo de tiempo completo.
- g) Ausencia de una organización administrativa eficaz, que sirva de soporte a las otras áreas esenciales de la Universidad.
- h) Autonomía para la toma de decisiones en lo académico, administrativo y financiero.
- i) Gobierno de la Universidad por los organismos representativos de la comunidad universitaria.
- j) Participación estudiantil, de los graduados y del personal administrativo, en diversos grados, en el gobierno de la Universidad.
- k) Métodos docentes basados principalmente en la cátedra y la simple transmisión del conocimiento. Deficiente enseñanza práctica y de métodos de aprendizaje.

- l) Incorporación de la difusión cultural y la extensión universitaria como tareas normales de la Universidad.
- m) Preocupación por los problemas nacionales.
- n) Crisis económica crónica por la insuficiencia de recursos, que en su mayoría proceden del Estado. Ausencia de una tradición de apoyo privado para la Educación Superior” (Arocena y Sutz, 2001: 68).

De esta forma, se puede inferir que la Universidad Pública actual tiene una renovada concepción que se inserta en la realidad contemporánea, la cual incluye nuevos conceptos que a continuación se abordan:

El ya citado Karl Jaspers (1959), con la modernidad que le caracteriza, hace énfasis en la labor y presencia de la Universidad, cuando dice que:

“La Universidad es la expresión de un pueblo, aspira a la verdad, quiere servir a la humanidad y representa sin más lo humano. La *Humanitas* pertenece a su esencia, por muy profunda y reiteradamente de querer transformar este concepto. Por eso la Universidad como tal, partiendo de su espiritualidad, no debe tomar posición en la lucha entre naciones, pues lo nacional, como todo, es objeto de investigación, pero no meta ni sentido de la vida universitaria” (Jaspers, 1959:150).

Afirmando de forma casi poética que “la universidad es la sede en la cual la sociedad y el Estado permiten el florecimiento de la más clara conciencia de la época” (Jaspers, 1959).

Igualmente Arocena y Sutz (2001) define normativa a la Universidad por:

- a) “La atención simultánea a tres cometidos, la enseñanza especializada al más alto nivel para las actividades directamente basadas en el conocimiento, la investigación y la creación conjugadas con la reflexión crítica en todas las áreas del conocimiento y de la cultura y la cooperación con actores sociales e instituciones en la generación de conocimiento, su uso socialmente útil y la expansión de capacidades colectivas de aprendizaje;
- b) La aspiración a la unidad indisoluble de esas tres misiones, procurando una formación integral” (Arocena y Sutz, 2001:319).

Con otro punto de vista, Castrejón (1990) entiende a la Universidad como una compleja suma de atenciones y voluntades, las cuales se representan por medio de la comunidad, donde:

“...el concepto de Universidad como comunidad recibe mucha atención por su capacidad de influir en la sociedad en general y por tener la comunidad universitaria una capacidad tan grande de resonancia... Hay quienes consideran que la Universidad es la esencia del desarrollo social, por lo que la sociedad está obligada a aportar los recursos necesarios sin intervenir en ella” (Castrejón, 1982:145).

Pues se debe comprender que:

“la Universidad no tiene obligaciones sociales de liderazgos ni de cruzadas ya que su única misión es académica... y es a veces interpretada a través de conceptos erróneos... o mitos existentes que son el aislamiento, el parasitismo, el compromiso y la adaptación” (Castrejón, 1990:145).

Desde otra perspectiva no se pueden dejar fuera opiniones divergentes o críticas respecto de la Universidad Pública, que la ven rodeada de deficiencias que no le ayudan a desarrollarse y enfrentan los retos del nuevo milenio; en esta línea se encuentra la visión de Castrejón (1990) quien plantea la existencia de ciertos mitos dentro de la Universidad, los cuales son:

“El *mito del aislamiento* considera que toda actividad científica o intelectual requiere que el individuo se aísle del “mundanal ruido” y que sea la función de la universidad consolidar este aislamiento. Tal vez este estilo de investigar o de crear haya encontrado en la universidad su nicho ecológico para desarrollarse, pero dista mucho de ser la relación real en el presente.

El *mito del parasitismo*, considera que por la función tan importante que representa, la sociedad debe aportar los recursos necesarios sin preguntar; es más, ésa es una obligación en un solo sentido... las autonomías no son para crear ínsulas, sino para proteger ciertas características de la función científica, pero no un muro que divida dos formas de vida diferente... es bueno recalcar que la universidad es un instrumento social, que vive y funciona en función de aquélla, que el mundo no puede girar alrededor de la universidad.

El *mito del compromiso* considera que debe darse a la sociedad el liderazgo que necesita, que lo que la institución enseña y representa da la autoridad moral para conducir a la sociedad.

Finalmente el *mito de la adaptación*, busca en la universidad la culminación y el inicio de los movimientos sociales... considera que la sociedad evoluciona y la universidad debe interpretar lo que pasa en la sociedad y adaptarse a ella, le niega toda capacidad de liderazgo o de influencia. Para ellos lo importante es ser una institución que responda las demandas sociales” (Castrejón, 1982:147).

El también referido autor Marcos Kaplan desde hace una década ha reconocido la necesidad de cambios en el seno de las Universidades Públicas, cuando señala que:

“Las estructuras tradicionales de poder ha contribuido a reducir la capacidad de la Universidad para adaptarse a los cambios y promoverlos; para la creación y la innovación; para el enfrentamiento y superación de los problemas, conflictos y crisis; para el desarrollo propio y la contribución al desarrollo nacional” (Kaplan, 1998b:67).

Reconociendo al mismo tiempo, que:

“El Estado ha garantizado la existencia, la continuidad y la autonomía de la Universidad. Ha regulado, sin embargo, su organización y funcionamiento, mediante el financiamiento público y la disponibilidad presupuestaria, diversas formas de injerencia y de control directo e indirecto, la reglamentación de los grados académicos y del ejercicio de las profesiones, el recurso a la cooptación y la apertura de posibilidades de carrera política y funciones públicas” (Kaplan, 2000:18).

Ya que esta lógica y investida contra la educación pública y gratuita simbolizada en la Universidad Pública, sufre por:

“...las dinámicas generales prevalecientes (económicas, políticas y culturales) no tienden a impulsar, “desde afuera”, una transformación de las universidades a tono con las exigencias de la emergente sociedad del conocimiento” (Arocena y Sutz, 2001:312).

Lo cual posee un valor agregado si se entiende que:

“La Universidad asume la extensión al nivel superior de la reivindicación de la educación universal, gratuita y obligatoria, a la vez derecho de todos, finalidad de la nación, obligación y necesidad del Estado. Es la idea que todos tienen en principio, derecho a la educación universitaria, porque todos tienen derecho a volverse más inteligentes y a lograr el más alto grado posible de desarrollo personal. La educación es percibida además como condición de acceso a formas superiores de empleo, trabajo, ingreso, bienestar, vida útil y productiva; al ascenso social; a las aptitudes para la participación social y política. Con ello las funciones de la Universidad pública articulan, de diferentes modos, la reivindicación democrática y las preocupaciones pragmáticas” (Kaplan, 2000:158).

Esta ineficiencia y falta de atención para las Universidades Públicas, repercute necesariamente en su evolución y perfeccionamiento, en este sentido, voces autorizadas de la actual vida universitaria en nuestro país, hablan sobre el fenómeno universitario, desde diversas ópticas, que a continuación se refieren.

En primer lugar Romualdo López Zárate comenta que:

“La educación es un bien social, por tanto compete al Estado velar por su equidad en las oportunidades de acceso, cuidar su calidad y por tanto financiarla... El Estado se cuida de respetar la autonomía de las instituciones, pero por la vía del subsidio introduce un esquema de rendición de cuentas (accountability)... la asignación de los subsidios estará en función de la eficiencia de las instituciones por una lado y por otros, la calidad de sus programas y proyectos, juzgados por su relevancia y pertinencia social” (Cfr. López Zárate, 1996).

El investigador de la UNAM Roberto Rodríguez Gómez, sostiene que:

“...el hecho de que la autonomía constitucional forme parte del título primero de las garantías individuales de nuestra Carta Magna tiene un significado preciso”: “La autonomía fue considerada como un medio al servicio de un fin: satisfacer de la mejor manera posible el derecho a la educación de las personas” (Rodríguez, 2007).

La autonomía actual de las Universidades Públicas, para Gilberto Guevara representa:

“La autonomía: libertad frente al Estado, pero también tolerancia y compromiso. La autonomía supone un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician de ella: libertad, tolerancia, amor por la verdad, rigor, autoexigencia, cooperación, diálogo, crítica y compromiso con la nación... Se refirió a la autonomía universitaria como la construcción de un proyecto moral: “La autonomía no sólo fue la resistencia de los intelectuales contra un gobierno populista, autoritario y particularmente anti-intelectual, sino una medida de agresión contra la cultura. Quienes dirigieron la lucha en defensa de la autonomía y en rechazo a la imposición socialista eran hombres libres, ilustrados que amaban la democracia y que temían la evolución de México hacia el totalitarismo” (Guevara, 2007).

Roberto Tuirán Gutiérrez, subsecretario de Educación Superior de la SEP, comenta:

“No es el Estado quien debe imponer unilateralmente un proyecto de nación, son las universidades y los espacios de reflexión los que deben propiciar las grandes propuestas nacionales... las universidades obtienen la confianza, el respeto y el reconocimiento de la sociedad... Ésa es la razón real de su autonomía y de esta celebración: su capacidad crítica, su lucidez en la discusión de los problemas universales y de México, su alianza y compromiso con la sociedad del estado y el país... las universidades y las instituciones de educación superior han sido espacios privilegiados para identificar problemas y buscar soluciones a las interrogantes nacionales; han utilizado su autonomía como garante de sus acciones y, en su ámbito, han hecho naturales la sensibilidad, la lucidez y la inteligencia” (Tuirán, 2007).

Con esta perspectiva, se entiende que la Universidad Pública, deba estar comprometida con la universalidad de pensamientos, de posturas, de enfoques, de concepciones, de métodos, de creatividades, etc. mostrando a la vez distancia de influencias o supresiones, que quieran poner sus talentos al servicio de intereses particulares; ya que su deber ser está pensado para responder a los intereses de toda la sociedad (Medrano, 2005). Lo que se confirma al señalar que:

“Hablamos de Universidades Públicas cuando nos referimos a aquellas que literalmente pertenecen a todo el pueblo... Además, son públicas por su carácter autónomo y por su capacidad de autogestión; porque son financiadas con recursos públicos; por su pluralismo ideológico; por su libertad de cátedra, de producción científica y de creación artística; porque responden a la diversidad de intereses nacionales, y por su identificación racional con los mejores anhelos humanistas” (Medrano, 2005:9).

Por ello, no debe tolerar que grupo, partido o clase social alguna -dentro o fuera de la Universidad-, se arrogue el derecho de presentar sus intereses como los intereses del conjunto social de que se trate. Su vocación, por plural, es democrática. Lo razonable y lo racional se ha de constituir en su método para tratar las diferencias emanadas de la diversidad (Medrano, 2005).

En un resumen histórico sobre el desarrollo de las universidades, González Cuevas (1997) realiza un artículo en donde presenta una recopilación de conceptos de universidad, en el texto habla de las ideas de hombres reconocidos en la materia que han aportado en su tiempo; tal es el caso de Ortega y Gasset, quien en su obra *Misión de la Universidad*, compartía una visión semejante:

“A) La Universidad consiste, primero y por, lo pronto, en la enseñanza superior que debe recibir el hombre medio. B) Hay que hacer del hombre medio, ante todo, un hombre culto... Por tanto la función primaria y central de la Universidad es la enseñanza de las grandes disciplinas culturales... Física, Biología, Historia, Sociología, Filosofía. C) Hay que hacer del hombre medio un buen profesional... D) No se ve razón ninguna densa para que el hombre medio necesite ni deba ser un hombre científico...” (Ortega y Gasset, 1930:53-54).

Como se ha visto al estudiar el desarrollo histórico de las universidades, sus funciones y las tareas que en ellas se llevan a cabo han ido incrementándose con el transcurso del tiempo. Cuando Newman escribió sobre las funciones de la Universidad, ofreció una definición de la misma:

“La Universidad es el lugar en que se enseña el conocimiento universal. Esto implica que su objeto es, por una parte, intelectual, no moral; y por la otra, que es la difusión y extensión del conocimiento, más que el avance del conocimiento. Si su objeto fuese el

descubrimiento científico y filosófico, yo no veo por qué una universidad debía tener estudiantes; si fuese el entrenamiento religioso, yo no veo cómo puede ser la casa de la literatura y de la ciencia” (Newman, 1976:56).

Mismas que podemos contrastar al hacer un recuento de las labores que se llevan a cabo en la universidad moderna, que Pelikan (1992) señala como:

“...el avance del conocimiento a través de la investigación; la extensión del conocimiento a través de la enseñanza a nivel de licenciatura y de posgrado; el entrenamiento que comprende tanto conocimientos como habilidades en las escuelas profesionales de la universidad; la preservación del conocimiento en bibliotecas, galerías y museos; y la difusión del conocimiento a través de publicaciones académicas” (Pelikan, 1992:76).

Agrega el mismo autor sobre este tema:

“una Universidad puede hacer muchas otras cosas, y puede hacer todas ellas simultáneamente. También hay cosas adicionales que una Universidad debe hacer como parte de sus obligaciones con la sociedad, las cuales cambiarán de una sociedad a otra, o de un momento histórico a otro, y de una universidad a otra; pero las enunciadas anteriormente son las cosas que debe estar haciendo, si quiere ser una Universidad” (Pelikan, 1992:76).

Desde una posición de cercanía con la realidad nacional, el escritor Carlos Monsiváis (2007) al hacer una reflexión sobre la Universidad Pública mexicana y la llamada por él, “leyenda pesada” del concepto de Universidad de masas que aún pesa negativamente en el pensamiento mexicano, y que se refleja desde su punto de vista en:

“La carga opresiva del concepto y la realidad de la Universidad de masa, que existe simplemente porque hay masas en la Universidad, genera el prejuicio aplastante sobre la degradación académica y la desaparición de los antiguos (se supone que muy elevados) niveles de conocimientos” (Monsiváis, 2007a: VII).

Realidad que lejos de ser verídica, es sabiamente refutada por el mismo escritor, cuando sentencia que aún con el desdén presupuestal y social del gobierno, las Universidades Públicas siguen cumpliendo con funciones indispensables que:

- “Habitúan, a partir de la expansión de la enseñanza media, a sectores amplios a prácticas culturales inusitadas [...].
- Aclimatan la pluralidad y la renovación ideológica y teórica, y son la representación nítida del Estado laico.
- Preservan y enriquecen críticamente el interés por lo nacional, en materia de debates, lecturas, ediciones críticas, tradiciones intelectuales, visiones de la historia, etc.
- Formar, en su primer nivel a la mayoría de los profesionistas encargados de satisfacer las necesidades de la administración pública y la sociedad.
- Representar el avance científico y cultural posible en una nación de escasos recursos.
- Emblematican y son efecto del espacio que el Estado le concede a la sociedad en materia de crítica, libertad de expresión, disidencia política, y moral [...].
- Preparan a los científicos y técnicos para las zonas urgentes de desarrollo.
- Forman a las decenas de miles de profesores que demanda la explosión demográfica.
- Garantiza la continuidad del conocimiento en materia de ciencias sociales y humanismo.
- Forman, a los jóvenes de clases populares y clases medias, en un conocimiento más cercano y exacto del país.
- Representan a los ojos de las clases populares y clases medias, el privilegio posible, la movilidad social al alcance” (Monsiváis, 2007a: VII).

2.13.2 Nuevos retos para la Universidad

Ante los cambios que se gestan en las sociedades contemporáneas, visibles ante todo en lo que respecta a las ciencias y la tecnología, la educación superior invariablemente se enfrenta a desafíos que no pudieron ser previstos hace cien años. Ello involucra no sólo los contenidos y las técnicas de enseñanza, sino incluso sus formas de gobierno y su financiamiento. En otro nivel y guardando las distancias, es lo mismo que ocurre en los órdenes gubernamentales de economía y política.

En lo que respecta específicamente a las universidades, no puede entenderse a la educación sin tener como referente este contexto de transición mundial y nacional.

“La segunda mitad de nuestro siglo pasará a la historia de la educación superior como la época de expansión más espectacular... Pero también es la época en que se ha agudizado aún más la disparidad, que ya era enorme, entre los países industrialmente desarrollados, los países en desarrollo y en particular los países menos adelantados en lo que respecta al acceso a la educación superior y la investigación y los recursos de que disponen”⁴

Nuestra época se congratula de saber que, en comparación con ningún otro momento de la humanidad, estamos en el tiempo del saber y del conocimiento. Por tanto es que, más que nunca, el reto de las universidades es inmenso. La educación no puede desligarse de la pertinencia cognoscitiva, y es por ello que se considera como parte de los bienes de una nación. El papel de los profesionistas, de los profesores y de los investigadores es más relevante de lo que jamás fue en el pasado de la humanidad, y deben ser enriquecedor y fortalecidos mediante políticas que garanticen su ejercicio. No sólo como un asunto de saber puro, sino como una responsabilidad social de bienestar e integridad. Así se sustenta el amplio papel de las instituciones de educación superior, como forjadoras de ese futuro al que todos miramos con anhelo y esperanza.

El futuro de estas instituciones será también el de la sociedad y en consecuencia debe actuar como portavoz y defensor del inmenso valor que resguarda. Así como la tecnología permite incrementar el conocimiento, debe haber instancias que garanticen su resguardo y difusión, como un deber que tenemos para con las generaciones que seguirán a nosotros. Es decir, las universidades deben reformarse con miras al desarrollo novedoso de la ciencia y la tecnología, que se concreta en la vida empresarial. Es por ello que han cobrado semejante impulso nuevas organizaciones alrededor de la universidad tradicional, y que se ha dado en llamar “universidades corporativas”, como reunión de los intereses empresariales y productivos que ofertan a los egresados los puestos de trabajo que podrán ocupar al terminar sus estudios.

⁴ Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción. Documento aprobado en la conferencia Mundial sobre la Educación Superior, convocada por la UNESCO, París, 5-9 de octubre de 1998, publicada en Revista de la Educación Superior, No. 107, julio-septiembre de 1998, ANUIES, p.56.

Estas “universidades corporativas” están articuladas en torno a las implementaciones técnicas que requieren los sectores productivos, y que invariablemente modifican su discurso y su quehacer. Parte del reto de las universidades será salir airoso del desafío que implican tales cambios y disrupciones, sin perder el sentido ético y humano de su naturaleza.

Un cambio sustancial es que, a diferencia del sistema rígido tradicional que asignaba educación por cohortes de edad y región social, ahora la enseñanza no deberá discriminar a nadie por ninguna circunstancia, pues precisamente la razón más fuerte es el bienestar comunitario que se balancea virtuosamente junto a la realización personal. Las instituciones (de cualquier nivel) están llamadas a modificar sus métodos y técnicas de enseñanza, sus paradigmas y expectativas acerca del estudio. La formación, pues, deja de ser individual para ser civil, nacional y global, que fortalezcan simultáneamente el sentido de respeto, justicia, democracia y libertad por encima de cualquier otro fin particular.

Desde que México pasó a formar parte del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, y desde que se incorporó a organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), comenzó el cambio en sus aspiraciones educativas, pues por fin se enfrentó al enorme desafío de volver competitivos a sus cuadros en un entorno mundial. Es una realidad de la que los países no podrán librarse.

Es así que, entre las demandas mundiales y los problemas de su localidad, de sus regiones y sus diversidades, las universidades juegan un papel crucial. Porque al mismo tiempo están obligadas a responder a las exigencias individuales de los jóvenes estudiantes que demandan seguridad laboral y conocimientos acordes a la realidad mundial, y las empresas que demandan estudiantes capaces de estar a la altura de las nuevas exigencias técnico-industriales. Y, por si fuera poco, también deben mantener el respeto por los grupos minoritarios, como los pueblos indígenas, que merecen la dignificación de sus tradiciones.

La demografía es parte de los retos que enfrentan en esta responsabilidad que se les ha encomendado, pues se deberá tomar en consideración el riesgo que vislumbramos ante la carencia de recursos para la cantidad de millones de seres

humanos que habitan el planeta. No obstante, las transformaciones urbanas repercuten de forma local, y plenamente visible, en la vida de las naciones. Y la realidad mexicana es que los problemas padecidos en las grandes urbes afectan en los mismos ámbitos a las universidades, y que las afectan de modos diversos, entre los cuales hay al menos uno que debe ser atendido con urgencia: la centralización de las matrículas. El análisis y resolución de las contradicciones que esto implica también debe ser asumido como una de sus primordiales obligaciones.

Por otro lado, resulta innegable que, como constatamos cada año, salta a la vista la dificultad económica de un país para hacer frente a las necesidades académicas. Se requieren acuerdos y pactos, compromisos sólidos que coadyuven a la resolución de semejantes incógnitas para las que nadie tiene la respuesta definitiva. Hay que construir un camino para el que no tenemos antecedentes y en el que será precisa la participación de capital privado. Sólo eso permitirá financiar las condiciones ideales para que las ventajas de la investigación y el conocimiento se distribuyan de manera equitativa y retribuyan la colaboración empresarial.

Sin embargo, los consensos a los que se alude aquí exigen también una nueva forma de practicar los valores, que se sustenten en firmes lazos de convivencia, en mejores y más sólidas relaciones que no estén mediadas únicamente por la riqueza y la ganancia. Eso será tan bueno para el cumplimiento de metas productivas como para la plenitud y la salud social, cuya consecuencia bien podrá percibirse en un sano tejido social. Es un error considerar que la educación superior y la sociedad son fracciones distintas en las que se desenvuelven los individuos, porque ambas forman parte del panorama en que vivimos. Y si las prácticas educativas pueden repercutir de alguna manera en nuestro país, es su obligación fortalecerlas en el interés común.

De esta forma, la educación superior tendrá que en la pléyade de sus ejercicios académicos debe estar inmersa la calidad humana, la ética y los valores, el sentido de una moral humanista, tanto en lo local como en lo global. Sólo eso podrá denominarse, propiamente, desarrollo. Sus contribuciones, pues, deben ser tanto cualitativas como cuantitativas, pero en lo que respecta no sólo a la productividad

sino también sociales. Las Instituciones de Educación Superior tienen esta encomienda más que ninguna otra instancia, pues no es posible lograrlo mediante la coerción gubernamental ni mediante la pura buena voluntad de los individuos, sino mediante la enseñanza cotidiana de la responsabilidad y la libertad, que hoy en día sólo cabe en ellas. Sus oportunidades son tan únicas como sus responsabilidades, que bien pueden concretarse con la formación de redes entre universidades, colegios, academias e individuos (profesores y alumnos) alrededor del mundo, aprendiendo de las experiencias de otros países y brindando lo que para cada una de ellas ha sido fructífero.

2.1.4 Laicismo y liberalismo en la Universidad Pública mexicana

Pocos fenómenos en la historia moderna, han tenido una repercusión tan esencial para el desarrollo de las sociedades que la lucha entre dos fuerzas antagónicas de la misma sociedad, el Estado y la Iglesia, ya que como se sabe, los órganos públicos que ejercieron el poder político mantuvieron a lo largo de los siglos relaciones divergentes con las doctrinas religiosas.

Ya que en ciertos períodos la autoridad política adoptó una doctrina religiosa como oficial y propia, valiéndose de ella como medio para fortalecer su control social y justificar la obediencia a sus mandatos. Lo que se confirma con gran ilustración en palabras del jurista Hermann Heller, quien en su *Teoría del Estado* apunta:

“...es sabido que en todos los círculos culturales los poderes religioso-ecclesiástico y las normas sancionadas por ellos han constituido las bases más firmes del poder político. No sólo en las antiguas teocracias orientales, no sólo en la antigüedad grecorromana, que conoció todavía la organización unitaria entre el grupo cultural y el político, sino también en los reinos medievales, con su contraposición del poder eclesiástico y el secular, e incluso en la actualidad, aun allí donde no se trata de la unión del trono y el altar, las promesas de salvación, en este mundo o en el otro, del poder sacerdotal, son siempre un factor de fuerza decisiva para la fundación ideal y material del poder político y también para la lucha contra él” (Heller, 1992:228).

Este tipo de régimen, denominado teocracia o teocrático se caracterizó por un poder político ejercido de manera monopólica en determinado territorio, que tenía entre sus objetivos centrales la defensa y la promoción de una doctrina religiosa determinada (Freedman, 2005:37).

En cambio, existen regímenes políticos en donde el gobierno se mantiene alejado de las doctrinas religiosas vigentes en la sociedad civil, lo cual implica una separación entre el poder político y las instituciones clericales. En ese momento, estamos ante un Estado laico el cual se caracteriza por qué:

“...existe este monopolio de la coacción física legítima en un territorio y ese poder político reconoce la libertad de conciencia en materia religiosa, siendo neutral respecto de las doctrinas religiosas profesadas en la sociedad civil” (Freedman, 2005:39).

2.1.4.1 Laicismo, su concepto

A decir de Roberto Blancarte (2004) la laicidad debe entenderse como un proceso, continuo, donde al final se da:

“...un régimen social de convivencia, cuyas instituciones políticas están legitimadas principalmente por la soberanía popular y no por elementos religiosos” (Blancarte, 2004:15).

Es decir, un momento donde la legitimidad del Estado y su poder político deja de ser legitimado por lo sagrado, y en consecuencia la soberanía no reside unipersonalmente, por ejemplo en un monarca, lo que transforma las monarquías en Estados modernos, sea en forma de repúblicas o de monarquías constitucionales. De acuerdo a Blancarte (2004), los reyes se transforman en figuras prácticamente decorativas o desaparecen y en su lugar la soberanía se deposita en el pueblo, razón más que suficiente para comprender que la laicidad está íntimamente relacionada con la democracia moderna

Lo que conlleva a comprender al laicismo, desde el punto de vista de este autor, como:

“...como una idea de transición entre la legitimidad otorgada por lo sagrado a una forma de autoridad proveniente del pueblo... que... nos permite entender que la laicidad, como la democracia, es un proceso más que una forma fija o acabada de modo definitivo” (Blancarte, 2004:16).

El modelo de Estado laico fue defendido por diversas corrientes filosóficas occidentales motivadas por los atropellos cometidos en Europa durante el medioevo a causa del ejercicio del poder político apañado por una doctrina religiosa.

Lo que orillo a construir un político-institucional de Estado laico que tiene los siguientes principios que guían su accionar, los cuales son:

“a) el principio libertario que establece que el Estado debe permitir la práctica de cualquier religión; b) el principio igualitario, que precluye la posibilidad de que el Estado dé preferencia a una religión sobre otra, y c) el principio de neutralidad, que promueve el pluralismo, prohibiendo que el Estado promueva la religión como tal, desalentado actitudes no religiosas” (Santiago, 1992: 282).

Antes de abordar el caso mexicano, es conveniente entender la laicidad como un proceso de transito de una legitimidad basada en conceptos sagrados a una erigida sobre la voluntad popular, lo que a su vez ayuda a comprender que no es igual en sentido estricto a la separación Iglesia-Estado.

Lo anterior si se ubica que existen Estados que sin ser formalmente laicos, establecen políticas ajenas a normas o doctrinas religiosas, lo que no conlleva a una pérdida de autonomía entre el poder político frente al religioso. Igualmente en la práctica los Estados laicos, definidos como tales, han adoptado medidas de separación con las Iglesias, como una forma de salvaguardar su laicidad (Blancarte, 2004).

Por ello, una visión amplia de la laicidad nos permite observar, desde la óptica de Roberto Blancarte (2004) tres posibles escenarios, los cuales independientemente del origen de su legitimidad institucional los gobiernos, dependen en cierta medida, mayor o menor, de las instituciones religiosas, donde:

1. “Por trayectoria histórica los Estados protestantes⁵ son bastante laicos, y con una legitimidad claramente emanada de la voluntad popular, aun cuando estos tienen Iglesias nacionales u oficiales;
2. Por su parte los Estados donde la iglesia Ortodoxa⁶ es arraigada, el Estado es menos laico, ya que todavía su legitimidad depende en buena medida de las instituciones religiosas; y
3. En el caso de los países mayoritariamente católicos, generalmente se dan diversos grados de separación y una relación tirante entre el Estado, que busca autonomía de gestión y la Iglesia mayoritaria, que pretende moldear la política pública” (Blancate, 2007:18).

2.1.4.2 El laicismo en México

En México contrario al grueso de las experiencias internacionales, nuestro laicismo es fruto de una lucha, sangrienta y compleja, que tuvo lugar durante el siglo XIX, lo que identifica y distingue del resto de proceso de secularización, laicidad o separación entre la Iglesia y el Estado, con la nota peculiar de ser o poseer un proceso mucho más amplio y antiguo que más de un país desarrollado.

Como se sabe en América Latina, durante la época colonial las relaciones entre el poder civil y el religioso estaban íntimamente ligadas, donde las primeras por voluntad de los monarcas hispánicos estaban obligados a combatir creencias ajenas al catolicismo imperante. Del mismo modo bajo la figura del Real Patronato la Iglesia formaba parte del Estado virreinal, ya que por este medio la Santa Sede otorgaba la administración de la Iglesia en las tierras colonizadas a cambio de protección y el compromiso de evangelización a los habitantes de las mismas (Chiarotti, 2007).

El catolicismo fue visto entonces, como un medio para “civilizar” a los pueblos recién conquistados, desde este enfoque se convirtió en razón de Estado la existencia y perpetuación de una sola y válida religión encarnada en la fe católica. Los cambios comenzaron entre los siglos XVIII y IX por mediación del

⁵ Inglaterra o Noruega

⁶ Grecia o Rusia

pensamiento de la vanguardia europea, que introdujeron ideas como la libertad y la separación del Estado y el clero.

Estos espacios de avanzada, no fueron suficientes para modificar la concepción de patria y religión como un binomio indisoluble, el cual iniciada la época independiente se mantuvo, como una idea que comprendía a la religión como una parte esencial de la sociedad y como factor de identidad de la nueva nación. Es decir, en el nacimiento del México independiente,

“...a nadie se le o a muy pocos se les ocurría que el Estado podría estar separado de la Iglesia Católica, y que el catolicismo no debería tener un lugar privilegiado...” (Blancarte, 2007:19).

Incluso en los textos fundadores del naciente Estado mexicano, es evidente la presencia y preponderancia de la fe católica como única y exclusiva, como lo plasma el Acta de Independencia de Chilpancingo y los Sentimientos de la Nación de José Ma. Morelos en 1813, el Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814 y el Acta Constitutiva de 1823, lo que se confirma con el texto constitucional de 1824 que estableció:

“la religión mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La Nación la protege por leyes sabias y justas y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”

Como se observa no existía la posibilidad de un Estado laico, ya que para el momento de conformación del nuevo orden, resultaba indispensable la legitimación y apoyo que el espectro religioso daba al naciente Estado, lo que tampoco suponía la sumisión completa a esta visión o la inexistencia de voces que lucharan o buscaran un equilibrio entre estos dos factores de poder.

Esta disyuntiva se confirma con la dificultad existente durante las primeras décadas de vida independiente, cuando se da la gran disputa por el control de la Iglesia mexicana, ya que por un lado surge el problema con la Santa Sede, respecto a la supervivencia o no del Patronato, que en caso de subsistir, permitiría a los nuevos gobiernos ejercer control sobre la Iglesia por la vía de nombramientos y la administración del patrimonio clerical, lo que como es lógico,

representaba un amenaza para la Iglesia mexicana, que había visto en la Independencia de la corona hispánica, la oportunidad de liberarse de los controles ejercidos sobre ella.

Este conflicto que marca el primer cuarto de siglo del nuevo Estado mexicano, se soluciona de forma drástica, gracias a la visión y arrojo de los liberales mexicanos, que construyen una solución sumamente innovadora para su tiempo, optando por un régimen de separación, en el cual la Iglesia se ocupara de sus asuntos y el Estado se ocupara de los suyos⁷ (Chiarotti, 2007).

Esta separación adquiere presencia jurídica, por omisión, en la Constitución liberal de 1857, que decretó de hecho la separación del Estado y la Iglesia, al no hacer mención de confesión religiosa alguna y no establecer tratamiento especial o intolerancia hacia otras creencias religiosas. El resultado sería, una guerra civil (1857-1860) que lejos de restituir los espacios perdidos a la Iglesia, ampliaría la distancia entre lo clerical y lo secular, por medio de las Leyes de Reforma⁸, decretadas por el presidente Benito Juárez.

Consumado el régimen de la República Restaurada, que triunfa a la intervención francesa (1867), se da una especie de relajamiento de las tensiones entre la Iglesia y el Estado mexicano, que encuentra en el porfiriato (1876-1910) una clase de estabilidad, al incorporar marginalmente a la jerarquía clerical dentro de la estructura del poder real, sin perder al mismo tiempo su carácter liberal y laico. El gobierno de Díaz astuto como siempre, pudo conciliar los intereses del clero y sin distanciarse del programa liberal sentado por Juárez.

Con el estallido de la Revolución Mexicana, y las subsecuentes luchas internas que al seno del mismo movimiento revolucionario, no fueron pocas las voces⁹ que quisieron ver en ese momento de confusión nacional, una oportunidad para

⁷ Como se sabe aún en nuestros días la Iglesia Católica cuestiona la libertad de cultos, la libertad religiosa y la libertad de pensamiento. No hay que olvidar que durante más de 17 siglos la fe católica se opuso a la separación del Estado y la Iglesia, sosteniendo que la ley civil debería adecuarse a las enseñanzas morales de la Iglesia. (Blancarte, 2007:41).

⁸ Esta legislación expedida en una serie de decretos por el presidente Benito Juárez, incluían la nacionalización de los bienes de la Iglesia, la efectiva separación del Estado y la Iglesia, la creación del registro civil y el matrimonio civil, y la secularización de los cementerios. Las cuales a la distancia construirían las bases del México de libertades moderno.

⁹ Por ejemplo los nacientes movimientos sinarquistas, las ligas católicas e incluso la formación incipiente de agrupaciones políticas claramente de índole católica, los cuales cobran fuerza a inicios del siglo XX, consolidándose después en expresiones políticas legítimas como partidos políticos o agrupaciones empresariales.

restituir los privilegios perdidos en el siglo XXI, afortunadamente, cuando la lucha armada culmina y la versión nortea que era abiertamente anticlerical triunfa, se imponen nuevas medidas de orden constitucional (1917) que en términos legales buscaba la desaparición del poder religioso, como elemento para la construcción de la nueva sociedad que pretendía cumplir.

Esta visión se plasma, a decir de Susana Chiarotti (2007) en la implantación de las siguientes medidas de orden legal:

“...el no reconocimiento jurídico de las Iglesias, la prohibición para que poseyeran bienes, las limitaciones al culto externo fuera de los templos, la imposibilidad de constituir partidos políticos con referencias religiosas y las prohibiciones para que los ministros de culto participaran en actividad políticas” (Chiarotti, 2007:20).

Estas medidas, con clara tendencia anticlerical, que no antirreligiosas, contribuyeron a la construcción del Estado laico mexicano, que sería por ellas mismas fortalecido y defendido. Las cuales sin limitarse, mostraron mayor tolerancia, y reservaron el espacio público al Estado y relegaron a la espera personal a las Iglesias, a la vez que construyeron, una serie de acuerdos comunes que les permitían mantener una relativa unidad en los grandes conceptos.

Una de estas formas marcadas por la tolerancia fue la educación, donde el Estado revolucionario, permitió las más de las veces, con una “omisión evidente” la presencia de grupos religiosos dentro y al frente de espacios educativos –todos del orden privado – donde paulatinamente fueran conteniendo valores y creencias cercanas a los preceptos religiosos. Espacios que, hay que decirlo, no entraron en la idea de la Universidad Pública, por los factores que más adelante se tratarán.

En este sentido, la distancia entre las Iglesias –pluralizadas por la existencia inminente de más de una, aunque claramente marcada por la fe católica – se mantuvo durante las primeras siete décadas del siglo XX mexicano, ya que el Estado manteniendo su visión secular, que no requirió de legitimidad ajena a su propia ideología revolucionaria, no obstante, a medida que el propio Estado revolucionario fue perdiendo su posición preponderante dentro de la vida social

y se fue debilitando se sí mismo, requirió de otras fuentes para continuar en el poder (Chiarotti, 2007).

Es entonces cuando la presencia de los jerarcas religiosos adquiere mayor relevancia y el propio sistema permite, que en 1992 se puedan reformar los artículos llamados “anticlericales” de la Constitución de 1917, las cuales si bien no pierden el principio histórico de la separación entre el Estado y la Iglesia y mantienen el espíritu liberal esencial; no han sido pocas las expresiones que vieron en este proceso, el momento de ejercer presión para influir de forma más mediata en las dediciones del país, especialmente desde la óptica católica, que buscaría a inicios del XXI con la llegada en gobiernos de ideología conservadores recobrar espacios perdidos, uno de ellos el educativo.

Esta propuesta no contemplaba la “separación entre Estado e Iglesia, sino que iba encaminada a postular una dependencia de la Iglesia, en el ámbito educativo, del Estado”, mientras que el papel del clero era apoyar a la autoridad civil en convencer a los padres de familia para que enviaran a sus hijos a la escuela. (García citado en Martínez: 2008, 32).

2.1.4.3 El liberalismo mexicano

Las aspiraciones mexicanas de independencia tienen dos fuentes a las que se suele reconocer como fuertes razones de su lucha: por un lado, el ejemplo dado por las colonias en América del Norte que pugnaron por independizarse de Inglaterra, y por otro, las crisis regionales padecidas a causa de régimen fiscal de los Habsburgo. (Florescano y Gil, 1976:183). En este contexto, el liberalismo mexicano es un fenómeno complejo al que diversos autores han intentado comprender y explicar, todos con muy meritorios resultados. Lo que está involucrado en este proceso son los siguientes aspectos: la Ley Lerdo y su amortización de los bienes de la Iglesia, como respuesta a la inmensa posesión que ésta tenía. Después, la modernización de nuestra economía y la aparición de los primeros intentos por desarrollar el capitalismo. Como puede notarse, la pugna se encontraba entre los liberales y su *laissez faire* y los conservadores que apoyaban de manera incondicional a la Iglesia (Florescano y Lanzagorta, 1976: 76 - 106).

Es un tema de suma complejidad, para el cual Jesús Reyes Heróles (1974) en su serie de libros del *Liberalismo mexicano*, expone una variedad de ideas respecto al tema, que con mucho clarifican el entendimiento sobre el objeto, partiendo de la concepción que sobre el tiene, cuando dice que:

“el liberalismo, con altas y con bajas, resulta así proceso de formación de una ideología que moldea una nación y se forma precisamente en dicho modelo;... el liberalismo nace con la nación y ésta surge de él. Hay así una coincidencia de origen que hace del liberalismo se estructure, se forme, en el desenvolvimiento mismo de México, nutriéndose de sus problemas y tomando características o modalidades peculiares del mismo desarrollo mexicano” (Reyes Heróles, 1974:XII).

En la misma línea este connotado autor, señala que:

“El liberalismo, fue actividad y lucha por transformar la realidad. Los liberales crearon, fueron opositores y gobernantes. Su racionalismo, dogmatismo intelectual, hizo de los liberales protagonistas del devenir histórico y el liberalismo, de su choque con la realidad, adquirió la flexibilidad de los histórico... el liberalismo, como una interpretación del mundo, se convirtió en un intento por transformarlo” (Reyes Heróles, 1947:X).

No se debe perder de vista que el liberalismo, es una parte esencial y aún presente en la constitución del Estado mexicano actual, entendido como un hilo conductor, que sobrepasando la noche del porfiriato, continúa vigente en la infraestructura de nuestro país, como afirma Reyes Heróles, al ubicar que:

“...el liberalismo no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917. Este no fue producto de generación espontánea; por el contrario, tenía raíces muy hondas que es necesario tener en cuenta para explicarnoslos” (Reyes Heróles, 1974:XIII).

Para Héctor Aguilar Camín, en una reciente conferencia denominada “Liberalismo mexicano hoy”, expresa que éste es “El liberalismo es a favor de las libertades individuales, de conciencia, conducta, propiedad, comercio y actividad

económica. Todo lo que favorece estas libertades es liberal, lo que las frena es iliberal o antiliberal” (Aguilar Camín, 2007:7).

En la misma sintonía reflexiona sobre los diferentes tipos de liberalismo, y como este florece, en distintos países donde haya una religión dominante o única, y donde no la hay, ya que según sea el caso, la agenda se dicta en beneficio de las libertades públicas, políticas y de conciencias; y en otro, se basa en la propiedad, asociación, producción y comercio. Por ello el autor en cita afirma con acierto, que en el caso que corresponde a México: “El liberalismo mexicano pertenece al primer tipo, su motor fue la separación de la Iglesia y el Estado. En eso fue radical y eficaz. La victoria indiscutible del liberalismo en tierras mexicanas fue separar a la Iglesia del Estado y establecer el laicismo como eje de la vida pública” (Aguilar Camín, 2007:7). Como bien dice el escritor Carlos Monsiváis, las Universidades Públicas “son la representación más nítida del Estado laico” (2007:VII).

2.1.4.4 La Universidad Pública como cuna de liberalismo y laicidad

Hay que ubicar que a partir del siglo XVI, tras el arribo de los primeros misioneros, surgieron colegios y seminarios, y dos universidades –la de México y la de Michoacán– donde la Iglesia fue la poseedora del saber y del poder de educación, por lo cual las iniciativas para la formación de estas instituciones educativas, surgieron la mayoría de las veces por la necesidad de formar sacerdotes o la de instruir a los hijos de los peninsulares, erigiéndose también de forma excepcional algunas escuelas superiores para los indígenas.¹⁰

En el siglo XVIII funcionaron en la Nueva España tres universidades: México, Yucatán¹¹ y Guadalajara, fundadas en 1555, 1624 y 1767 respectivamente. Cada una de estas instituciones poseía por lo general bienes propios, producto de herencias y donativos, además formaban parte del Patronato Real, de forma que la Corona de España era la que sostenía y patrocinaba estas Instituciones en concordancia con el control que ejercían sobre el clero secular y regular en sus colonias (Castrejón, 1990:113).

¹⁰ Por ejemplo, los colegios de Tlatelolco y Michoacán, el primero, fundado por Fray Juan de Zumaraga y el segundo por Vasco de Quiroga.

¹¹ Esta Universidad fue clausurada a raíz de la expulsión de los jesuitas en 1791

La Universidad Real y Pontificia, como dicen varios autores (Caso, Sierra, Mora) lejos de representar un espacio donde la libertad se fomentara y el estudio se encausara en beneficio de la sociedad, representó un espacio que anquilosado conservaba las taras coloniales que limitaban y le impedían tener una posición más elevada.

Si esta Universidad existente durante la colonia fue el semillero de una relativa clase política novohispana, no es de extrañarse que de ella no surgieran posiciones progresistas, por el contrario, fue la influencia de la ilustración, más de manera casi clandestina la que construyó el pensamiento liberal que facilitó las transformaciones del México independiente.

No se pierda de vista que durante la Colonia allende de la Universidad pontificia el resto de las instituciones dedicadas a la enseñanza eran espacios que fomentaban la vida clerical y por lo mismo dedicaban otras opciones de pensamiento, su organización y funcionamiento se regía no por reglas personales o que ellas establecieran, sino por la fuerte influencia del derecho canónico y las concepciones que éste ejercía sobre la educación.

Es la Santa Sede entonces, quien dicta las pautas a seguir alejadas de todo contexto y evidentemente encaminadas a la conservación de su estatus como fuente imprescindible del poder terrenal, ya que

“Las universidades católicas dependen de una autoridad eclesiástica exterior y esta subordinación es más sensible cuando la Universidad está canónicamente instituida. La jerarquía es aceptada voluntariamente, para quienes viven desde dentro, la vida de la Universidad católica no puede alarmarse de restricciones a la autonomía, que, al menos en su principio, responden a sus anhelos profundos: una subordinación que es deseada y amada, no es una heteronomía... emanciparse de la Iglesia no tiene sentido, sería convertirse en cuerpo extraño, y por tanto, finalmente, estéril” (René Thery en García Laguardia, 1977a:39).

Por esto mismo se puede decir que durante el virreinato la Universidad mexicana es un claro ejemplo de universidad Real, si bien, no necesariamente tan cercana al clero secular o regular, si conservaba implícito en su propia denominación el

acto gracioso del Rey que la constituyó y la calidad clerical respecto al contenido y objeto de las materias que en ella se enseñaba¹².

Por ello, la Universidad del México independiente:

“no podía responder a unas inquietudes espirituales que no existían oficialmente en la España de los Austrias, cuya característica es el conformismo religioso, consecuencia de la Contrarreforma” (Jiménez Rueda, 1955:13).

Lo que se confirma con la visión de Mendieta y Núñez cuando señalaba que esta Universidad “no gozaba de autonomía, estaba sometida al poder político y a la Iglesia...” (1975:42).

Como puede verse, su sujeción dogmática al clero representaba el lastre más difícil con el cual buscaría sobrevivir, sin éxito, en el México independiente.

Por ello durante el siglo XIX enmarcado en la lucha entre conservadores y liberales, los primeros buscaron conservar el control que la Iglesia ejercía sobre la educación; y los segundos, con la influencia del mismo clero liberal conformaron instituciones de corte menos religioso y mucho más cercano a las corrientes nuevas de pensamiento.

Lo anterior por medio de instituciones y con un programas de mayor avanzada, un ejemplo notable de este tipo de centros de estudio que paulatinamente mostrarían un rostro liberal y laico es el Instituto Científico de Oaxaca donde estudiaría Benito Juárez, Institución que en su momento sirvió de modelo junto con el del Estado de México, para el surgimiento de Institutos y Colegios manifiestamente liberales y progresistas durante la restauración de la República.

Por lo cual, tanto el Instituto de Oaxaca (1825) como el de Toluca (1828) serán pioneros en la enseñanza de corte liberal, donde sus directivos serían alumnos y

¹² José María Vigil en este respecto dice: “Ésta desconoció inquietudes espirituales, refugióse exclusivamente en la escolástica, la dialéctica y la retórica, produjo memoristas y poetas de gran habilidad externa, discutiadores, en fin, de temas sin importancia, retrocedió a la Universidad medieval sin renovarse...” (Jiménez Rueda, 1955:119)

ciudadanos seculares, donde su organización y programa estaría enlazado con las actividades públicas pero ya no con el contenido dogmático de la Iglesia.

Fue Valentín Gómez Farías quien buscó unificar el sistema educativo del país en 1833, teniendo como principal objetivo una reforma radical que sustrajera la enseñanza de manos del clero, para lo cual creó la Dirección General de Instrucción Pública, instauró la educación libre, promovió la fundación de Escuelas Normales y un hecho muy notable, suprimió la Universidad. Como se sabe, el cierre de esta institución se debe a que se consideraba como centro del poder de la Iglesia, cuestión no alejada de la realidad y que por el contrario poco o casi nada contribuían al desarrollo de la Nación Independiente.

Es así que durante el inicio del conflictivo siglo XIX mexicano, la lucha entre los bandos que buscan modernizar al país, también tienen su lugar en el seno educativo, estas corrientes políticas e ideológicas: la liberal y la conservadora, buscarán a su modo influenciar el proyecto educativo, por un lado, los liberales apostarán a una enseñanza libre de corrientes religiosas que encontrará su semillero en los ilustres Institutos Científicos y Literarios, cuna de hombres de la talla de Juárez, Ramírez o Altamirano; y por el otro, los conservadores aspirarán a una instrucción acorde con la moral religiosa que ve en la antigua Universidad Pontificia, el modelo a seguir donde la fe se sobrepone a la razón.

Por ello, la esencia del liberalismo de las actuales Universidades no la encontramos de forma paradójica, en ninguna de las tres grandes Universidades coloniales¹³, sino en el espacio reducido y cercano, es decir en los Institutos y Colegios de las Entidades Federativas, los cuales aún antes de la ley Orgánica de Instrucción Pública que formulara Juárez en 1867 ya eran espacios laicos y liberales. (Castrejón, 1990:114)

En este supuesto encontramos al Instituto Científico y Literario de Toluca, el Colegio Civil de Nuevo León, el Instituto Científico y Literario de Oaxaca, el Colegio de San Miguel de Estrada, entre otros.

¹³ México, Guadalajara y Yucatán (Castrejón, 1990).

Son entonces estas Instituciones el espacio donde el liberalismo encuentra su asiento, ya que dentro de su cátedras nuevas generaciones se forman con una ideología que ya desacralizada permitía conocer doctrinas de los más diversos signos y corrientes, formando en sus egresados una mentalidad crítica y reflexión, de las cuales se alimentaría la generación de la Reforma que haría que “la idea liberal se fundiera con la idea de la patria.” (Reyes Heróles, 1974:VII).

De la República restaurada (1867) fruto de la guerra de los tres años y la intervención francesa, surge en México un Estado Liberal y moderno que seguirá encontrando en las Instituciones educativas locales, una incansable fuente de pensadores y pensamientos liberales que seguirían purgando por el respeto a la laicidad en la enseñanza.

Tras la reapertura de la Universidad en 1910 y una vez superado el episodio violento de la Revolución Mexicana, surgió un nuevo movimiento que entendió la necesidad de construir un puente entre la autonomía de las universidades e institutos locales y la preservación de los valores laicos y liberales. Si el movimiento de Córdoba de 1918 pugnaba por una auténtica autonomía de las instituciones de Educación Superior, este mismo reclamo en México implícitamente exigía conservar la separación de la enseñanza con lo religioso, a la vez de ampliar dentro del marco de la libre expresión de las ideas el pensamiento liberal en estas instituciones.

En el México de los años treinta, nuevos debates tuvieron lugar sobre la enseñanza universitaria, que buscaban por un lado, inscribirla en un programa socialista (debate Toledano-Caso¹⁴) que exigía la implantación de un pensamiento particular en las aulas universitarias; y por el otro y al mismo tiempo en el que esos debates se suscitaban, nuevas expresiones pugnaban por el regreso de valores no necesariamente laicos en este mismo contexto.

Un ejemplo de ello es el paulatino surgimiento de Instituciones privadas que si bien, no colocaron de acuerdo a la prohibición Constitucional, símbolos o nombres enteramente religiosos, si se constituyeron por grupos con una tendencia religiosa o incluso por corporaciones de carácter clerical, en este caso, se tiene

¹⁴ Conflicto Lombardo-Caso por la educación socialista.

por ejemplo el incremento de estas instituciones y universidades que florecen en la capital de la República hacia mediados de siglo como la Universidad Iberoamericana, la Universidad Anáhuac, la Universidad Lasalle y otras instituciones en el interior del país en cuyo seno, los valores y principios religiosos están más que presentes.

Frente al incremento de opciones educativas privadas con tendencias claramente conservadoras, las Universidades Públicas, aún con sus carencias y embates han conservado de forma inalienable su pluralidad y apertura como el mejor instrumento para garantizar el desarrollo de un pensamiento liberal que no limite o imponga ideología alguna y al mismo tiempo, mantiene inamovible su laicidad sin permitir que ningún dogma religioso penetre en ella.

Es por eso que a inicios del siglo XX donde los debates en torno a los temas religiosos y la injerencia del clero en la vida pública se han reactivado, las Universidades Públicas constituyen un bastión de la libertad donde deje huella un estado laico y liberal que forme nuevas generaciones con una visión continua de progreso, crítica, preparada y preocupada por la sociedad en la que vive.

2.2 LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria, es rasgo esencial que dibuja el edificio axiológico de las universidades públicas mexicanas, de ahí que sea necesario su estudio y conocimiento, ya que de este principio devienen los demás principios que dan razón de ser a la Universidad pública en nuestro país. Para abordar este tema recurriré a una investigación elaborada recientemente (Olvera, 2008a) y en la que doy cuenta de la génesis y el sentido de las universidades públicas, apelando por un lado al marco axiológico en que se insertan, y por otro a la relación entre autonomía y democracia.

2.2.1 Concepto de Autonomía

Hablar de autonomía supone tocar fibras sensibles, parámetros complejos y lugares comunes, ya que ha sido una reiterada visión con más o menos regularidad en diferentes campos, representa imagen, ideal, programa, mito, reivindicación

que se interpreta de acuerdo a las circunstancias del tiempo y del lugar donde se busca y donde se aplica.

El significado de autonomía implica cuestiones de orden jurídico, económico, académico, social o político. Partiendo de la idea en la que autonomía es la “potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios” (Diccionario Real Academia, 2007:201), ello implica en el lenguaje jurídico una naturaleza imprecisa, al ser identificada como un concepto jurídico indeterminado, que lo hace formar parte de los preceptos que la doctrina administrativista ha definido como conceptos jurídicos indeterminados, no obstante esto, para poder ubicarla de forma determinada es necesario comprenderla dentro del contexto normativo donde se desenvuelve.

Esta peculiaridad genérica se traduce en determinación específica cuando se toma en consideración el contexto normativo en el que se emplea, como pueden ser los ámbitos con los que se relaciona, tanto material, personal o territorialmente, así suele hablarse de la autonomía de la voluntad, autonomía municipal, autonomía de la acción, autonomía del IFE, entre otros. (Roldan, 2002: 250)

La autonomía emana del ejercicio jurídico de una entidad que demanda al poder central se le deleguen funciones, atribuciones y responsabilidades, instancias plasmadas en el derecho positivo que le crea y articula. Proviene de un proceso amplio, complejo y no exento de contradicciones, partiendo de la idea que si bien surgió a nivel de ley, su aplicación práctica estuvo marcada en la figura de la descentralización administrativa, sin dejar de considerarse como organismos auxiliares del Estado.

La idea de que la universidad debe gobernarse y regularse por sí misma, es la esencia de la autonomía universitaria. La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, tener sus propias normas en el marco de su ley orgánica, designar a sus autoridades, determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra, investigación y para administrar libremente su patrimonio. Ideas que se pueden redondear en palabras del Dr. Carpizo:

“La idea de autonomía tiene su fundamento en el hecho de que la cultura no puede desarrollarse sino en el ámbito de libertad” (Carpizo, 1982:647-648).

Desde el punto de vista jurídico la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos utiliza la expresión de autonomía con distintas acepciones, sin un sentido unívoco. En este sentido es conveniente ubicar los diferentes usos que el precepto tiene dentro del texto constitucional. Así se puede ubicar que el primero de ellos está contenido en el párrafo segundo del artículo 5° referido a la autonomía de los pueblos indígenas, para su libre determinación, su libertada normativa para la solución de conflictos y la elección de autoridades, y para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.

El segundo precepto se refiere al artículo 18, párrafo sexto en lo relativo a la autonomía del Banco de México, en el ejercicio de sus funciones y en su administración para procura la estabilidad del poder adquisitivo; igualmente el artículo 41 fracción II, utiliza esta visión respecto al Instituto Federal Electoral, en lo concerniente a su independencia, funcionamiento y desempeño; lo mismo está planteado en el artículo 79 que señala las funciones del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación de la Cámara de Diputados y el artículo 102 apartado B en cuanto a la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Los anteriores ejemplos de autonomía, vistos desde una perspectiva analógica y funcional en cuanto a su terminología, son entendidos como la incorporación al texto constitucional de elementos que denotan independencia, capacidad técnica, capacidad de autorregulación y capacidad de gestión financiera y presupuestal. Concepción que es diferente a lo reservado para el caso de las Universidades Públicas e instituciones de educación, que gozan de autonomía en virtud de una ley que así lo establezca y regule.

El ministro José Ramón Cossío (Lara Saénz, 2006:152) en su voto particular en relación a la controversia constitucional 103/2003, señala que “la autonomía universitaria se refiere a la función de impartir educación en los niveles establecidos por la Constitución Federal”, en concordancia, con lo establecido en la fracción VII, que señala a las instituciones públicas, es decir, a aquellos

organismos creados por el Estado por delegación y financiados con dinero público para auxiliar al mismo en sus funciones básicas, especialmente de educación superior, que al tiempo realiza investigación y difusión de la cultura.

Para el mismo ministro Cossío, (Lara Saénz, 2006:155) la autonomía universitaria debe considerarse como un producto de la construcción legal y no de otro tipo de fuente del derecho, siguiendo los criterios observados por diversas tesis de la Suprema Corte de Justicia, como el relativo a la resolución de la Segunda Sala en octubre de 1941, que consideró a la Universidad Nacional como un establecimiento creado por una ley, el cual se confirmó por unanimidad de cinco votos en el año 2002, donde se señala que la

“autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales” (citado en Lara Saénz, 2006:156).

2.2.2 La autonomía universitaria en México, contexto social e histórico

Entre los antecedentes de la autonomía universitaria en México, se encuentran el decreto número 2, de fecha 5 de octubre de 1917, que reconoció algunos aspectos autonómicos a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y, de igual forma, el decreto número 106 de 1923, de la Legislatura Local en el caso de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, aunque dichos decretos no fueron cumplidos íntegramente. Dato significativo es la dotación de autonomía a la UNAM en 1929, que marca un paso sustantivo en la vida de la educación universitaria en México.

Momento máximo de la lucha por la autonomía, que permite definir el papel autonómico de las Universidades, se da el 9 de junio de 1980, cuando se elevó el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, adicionándole una fracción al artículo 3º de la ley fundamental, el cual señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior: educar, investigar y difundir la cultura, y estos fines se deben realizar conforme a los principios establecidos en el propio artículo, es decir, en forma democrática, nacional, con conciencia social, de acuerdo con la dignidad humana, fomentando el amor a la

patria y a la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

En este artículo constitucional, se reconoce la autonomía, y en su aplicación y alcance a través de las leyes que crean y regulan a cada universidad. Una institución de educación superior será autónoma o no de acuerdo con lo que disponga su ley al respecto, lo que supone la existencia de universidades que gozan de total autonomía como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, y la Universidad Autónoma del Estado de México; y otros centros educativos que como organismos descentralizados dependen más de la esfera gubernamental, ejemplo claro de ello son las universidades tecnológicas que han tenido gran incremento en los últimos años.

Vale la pena detenernos en los postulados de la autonomía universitaria que nos marca la ley fundamental – fracción VII del artículo tercero constitucional- ya que, el alcance de esta norma, deriva en las atribuciones que le son conferidas a las instituciones de enseñanza superior. La referida fracción nos señala algunos principios rectores en torno al tema que nos ocupa, tales como, que las universidades a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de autogobernarse, realizando sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios –fines generales¹⁵- y criterios¹⁶, respetando –condición obligatoria – la libertad de cátedra, de investigación, el libre examen y la discusión de las ideas.

Previo a la constitucionalización de la autonomía universitaria, ya estuvo presente en las leyes ordinarias, como en la Universidad de San Nicolás de Hidalgo Michoacán en 1917, y en su momento la ley que dotó de autonomía a la Universidad Nacional en 1929. Sin embargo, su redefinición en el ámbito jurídico, se presenta con la reforma del artículo tercero de la Constitución Federal de 1980, que establece una nueva forma de organización para la gestión de funciones de los órganos autónomos.

¹⁵ Contenidos en el párrafo segundo del artículo 3º: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; fomentar el amor a la patria, la independencia y la justicia; fomentar la conciencia de solidaridad internacional.

¹⁶ Ubicados en la fracción segunda: basada en los resultados del progreso científico, democrática, nacional, y que contribuya a la mejor convivencia humana.

En materia universitaria, la autonomía entraña cuestiones de ámbitos diversos, cambiantes de acuerdo a las circunstancias donde se ubica, herencia histórica e instrumento hacia el futuro, desde distintas ópticas, por ejemplo, el Doctor García Maynez (citado en García Ramírez 2005:3) al respecto señaló que existen dos vertientes naturales para entender la autonomía en las Universidades: la ética como atributo del querer, y el jurídico como un derecho subjetivo, es decir, como una dimensión de valores y aspiración del ser universitario, que al tiempo es un derecho otorgado con consecuencias jurídicas.

En otra perspectiva, según Carlos Monsiváis (2004:10) -al hablar de la UNAM- la autonomía ha tenido definiciones móviles ajustadas en momentos de crisis, siendo:

“a) Capacidad de autogobierno; b) Independencia formal o real ante el Estado; c) Extraterritorialidad al rechazar la entrada de la policía y del ejército a los planteles universitarios; e) Libertad de cátedra e investigación; f) Auspicio de las libertades de expresión artística y cultural. Lo que demuestra la amplitud de la connotación del término” (2004:10).

Desde otro extremo, la autonomía universitaria, ha sido considerada erróneamente, como la constitución de un Estado dentro del Estado, la imposición de un grupo por encima del interés de todos. Visión de algunos grupos, que la entienden, a decir del profesor Gilberto Guevara Niebla “como un asilamiento y separación donde lo único que preocupa es la no intervención de fuerzas externas, sobre todo gubernamentales” generando así “una confusión entre autonomía y extraterritorialidad”, expresada en una visión de “un mundo a parte sin responsabilidades ni ante la sociedad ni ante el Estado” (Guevara, 2007: 9).

Ideas que representan una visión extrema respecto al principio de autonomía, sosteniendo que la Universidad representa un espacio donde cualquiera puede hacer lo que quiera y abstraerse de la ley. Consideramos a la autonomía como esa capacidad de autogobierno entendida como una garantía para la libertad y la creatividad intelectual que implica una gran responsabilidad que es la de encauzar y vitalizar la cultura.

La autonomía implica una capacidad propia y una distancia frente a la injerencia ajena respecto de la vida interna, es una garantía donde el sujeto autónomo, la Universidad Pública en este caso, puede reclamar, ejercer, proteger su autonomía y su poder de decisión y conducción (García Ramírez, 2005:111). También es, una actitud y convicción frente a factores internos que pudieran aspirar a la uniformidad, el control sobre el rumbo o el monopolio elitista del destino universitario. La autonomía se defiende frente a poderes extraños que pudieran limitar el ejercicio de sus funciones primordiales.

Desde el marco constitucional, la autonomía es comprendida como un derecho de la Universidad y como una garantía social de los ciudadanos, es igualmente un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, suponiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Significa un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propio de las universidades y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación y creación y la administración de su patrimonio, es al fin de cuentas un acuerdo tácito entre los universitarios para vivir en libertad con responsabilidad.

Dentro del contexto latinoamericano, del cual México es parte, la Universidad se desenvuelve dentro de un modelo constante de lucha y enfrentamiento, para defender y conservar su autonomía, sujeta siempre a embates internos y externos que buscan minarla y limitarla. Lo que se refleja en la opinión de García Laguardia (1977) sobre este respecto, al afirmar que:

“Las instituciones universitarias están inscritas en América Latina dentro de la estructura general de poder y sujetas a un proceso de gran dinamismo; que su régimen legal y el concepto que de la autonomía universitaria se tenga, están íntimamente vinculados a situaciones históricas reales y cambiantes, por lo que deben abandonarse actitudes abstractas y románticas, que ha mitificado negativamente su problemática; y que se hace necesario encontrar fórmulas que permitan a los centros universitarios, cooperar realmente en los planes globales de progreso social, donde se formulen”(García Laguardia, 1977a:46).

En la misma lógica Augusto Salazar, señala con gran lucidez que las Universidades como espacio del saber, deben defender su autonomía, al afirmar que:

“... en el caso de países en los cuales la Universidad es un foco de conciencia crítica... debe ser enfatizada la autonomía al máximo... en los cuales la autonomía puede ser una arma contrarrevolucionaria hay que pensar en que pueda ser revisada en el sentido de que las propias universidades autocontrolen las posibilidades de acción...nadie pone en duda -como antes se hizo a nombre de una supuesta autonomía del saber- la necesidad de coordinar universidad y desarrollo...” (Salazar Bondy en García Laguardia, 1977a:46).

Con relación a la autonomía universitaria Fausto E. Vallado (1973) reflexiona diciendo que “...nadie pretende ignorar que la cultura, la ciencia y la técnica sólo pueden florecer en un clima de libertad, y que el genio creativo y renovador del ser humano se proyecta por encima de las limitaciones de su época; es más, el progreso constituye la negación del *status quo*, en tanto que tiende a crear nuevas condiciones y posibilidades, que no se dan dentro del orden imperante” (1973:33).

Lo que a decir del autor en cita, representa que:

“...la autonomía universitaria, indefectiblemente implica la existencia de un régimen jurídico que se establezca y fije los cauces de su funcionamiento, y que, por consiguiente, forme su basamento y estructura” (Vallado: 1973:35).

Al tiempo de generar una visión enriquecedora sobre la misma autonomía, cuando nos dice que, esta se proyecta en dos niveles:

“...en el interno y en el externo. La proyección interna de la autonomía está de manifiesto en las libertades de cátedra y de investigación, actividades académicas que, ordenadas sistemáticamente, constituyen a las facultades, escuelas e institutos. De aquí que su independencia y diferenciación, como entes propios autogestionables, sean efecto de las referidas libertades... La difusión de la cultura al pueblo es la finalidad central a que tiene la proyección externa de la Universidad, pero es evidente que se

requiere de distintos métodos para hacer partícipes y agentes de los hechos culturales a los miembros de los núcleos de población urbana y rural” (Vallado, 1973:36).

Desde otro enfoque, se debe comprender que perder la autonomía por subordinación ante grupos o intereses, a una cultura política o a una ideología, es en opinión del Dr. García Ramírez (2005), un límite a la libertad, misma que debe ser el proceder de docentes o estudiantes en materia de expresión, información y crítica, donde la sujeción a una orientación ideológica unilateral en materia educativa, significa una supresión fáctica, del ejercicio efectivo de libertades y derechos garantizados por ley.

Como bien señala el Rector De la Fuente (2004:54):

“las universidades son el mejor contrapeso que tenemos al pensamiento único, y constituyen el mejor instrumento del que disponemos para atajar los cada vez más preocupantes fundamentalismos, sean éstos, económicos, étnicos o religiosos”.

Por lo que, es preciso que la comunidad universitaria asuma su compromiso histórico de defender la autonomía, que es al mismo tiempo defender a la Universidad Pública, hacerlo, es conservar el conjunto de valores universitarios que nos dan origen, rumbo y sentido.

2.2.3 La autonomía como un principio de la Universidad Pública mexicana

La autonomía como un fin en sí mismo, es un principio y sustento moral de los universitarios, representa una conquista histórica, un valor ante el Estado, una responsabilidad para la comunidad que la conforma y fundamento de libertad sin el cual no puede desarrollarse la cultura, ya que ésta solo es fructífera en el diálogo, la crítica y la creatividad sin limitantes.

Según Guillermo Soberón (1979), la autonomía representa un espacio para la libertad de pensamiento que califica, la esencia misma del ser universitario, ya que:

“parte de las luchas del pueblo mexicano por su libertad científica, por estar en capacidad de formar los profesionistas, técnicos e investigadores que su desarrollo

requiere, y por preservar, renovar y enriquecer su cultura, extendiéndola a los sectores más amplios de la población” (Soberón, 1979:60).

Para García Laguardia (1977) la autonomía consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad¹⁷, al mismo tiempo para el citado autor, comprende diversos aspectos:

“*Autonomía de gobierno*, facultad de nombrar y remover sus propias autoridades fijando sus propias atribuciones, y los mecanismos de designación; *autonomía académica*, potestad de nombrar y remover su personal académico según sus normas libremente formuladas, reclutar personal docente, fijar sus planes y programas de estudio e investigación, expedir títulos y certificados así como revalidaciones; *autonomía administrativa*, atribución de adoptar sistemas de gestión que considere adecuados y autonomía financiera, que implica la libre disposición de su patrimonio” (García Laguardia, 1977a:23).

El tema de la autonomía ha sido contemplado, también a nivel internacional, comprendiéndola como un elemento, esencial para el funcionamiento y desarrollo de estas instituciones.

Una muestra de ello es que en su momento la Unión de Universidades de América Latina, entre sus declaraciones desde 1949 ha precisado el concepto con regularidad, por ejemplo, en el Acuerdo número 3 del *Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas*, se afirmó la necesidad de que la “Universidad sea una institución con plena autonomía en lo docente, en lo administrativo y en lo económico”. Y se puso el acento en la necesidad de constitucionalizar su tratamiento y fortalecer su independencia económica a través de ampliación de recursos y fijación de un porcentaje de los presupuestos nacionales afirmando finalmente que “de acuerdo con su autonomía... debe administrar libremente sus recursos, poniéndolos al servicio directo de sus finalidades” (García Laguardia, 1977a:24).

¹⁷ Etimológicamente *autarquía* viene del griego y significa gobierno por sí mismo”; *autonomía* también viene del griego y significa “dictarse sus propias normas” *autarcía*, deriva de una palabra griega análoga tiene un sentido económico pues significa “bastarse a sí mismo”.

En la *Carta de las Universidades Latinoamericanas*, se insistía en la necesidad de preservar:

“la autonomía integral de las Casas de Estudio como medio de garantizar su función espiritual, su libertad científica, administrativa y financiera y su desarrollo dinámico y creador”, y todo un capítulo se dedicaba a los aspectos de su patrimonio considerados claves para su eficaz realización” (García Laguardia, 1977a:25).

En la Segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América latina, celebrada en Chile de 1953 en su resolución novena apuntó que:

“La autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada _ y debe ser asegurada como una de las garantías constitucionales” (García Laguardia, 1977a:25).

Asimismo en su resolución décima segunda se planteó que:

“Las Universidades, en uso de su autonomía, confeccionen sus propios presupuestos y gocen de amplia libertad en cuanto a la inversión, administración y disposición de sus bienes y rentas, sin perjuicio del control estatal que pueda establecerse sobre ellas, de acuerdo con las leyes generales del país” (García Laguardia, 1977a:25).

Finalmente dicho documento recomendó que la Universidad fuera “reconocida como persona jurídica” y administre y disponga libremente de todos los bienes que le pertenecen sujetándose a sus propias normas (García Laguardia, 1977a:25).

En la misma dinámica, la Asociación Internacional de Universidades en las reuniones de Cambridge 1963, Moscú 1964 y Tokio 1965 aprobaron una recomendación de cinco puntos donde se manifestaba que las Universidades requieren de condiciones para realizar mejor sus finalidades, si tienen la posibilidad de resolver libremente los siguientes puntos:

“1. Cualesquiera que sean las formalidades para los nombramientos, la universidad deberá tener derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores.

2. La universidad deberá responsabilizarse de la selección de sus estudiantes.
3. Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los currículos para cada grado y del establecimiento de los niveles académicos. En aquellos países donde los grados y títulos para practicar una profesión estén reglamentados por la ley, las universidades deberán participar de manera efectiva en la formulación de los currículos y el establecimiento de los niveles académicos.
4. Cada Universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre los programas de investigación que se llevan a cabo en su seno.
5. La Universidad debe tener el derecho, dentro de amplios límites, de distribuir sus recursos financieros, entre sus diversas actividades, es decir, por ejemplo, espacio y equipo; capital e inversiones.” (Tünnermann, 2008:36).

Risieri Frondizi considera necesario precisar el concepto para el área Latinoamericana en los siguientes términos:

“a) implica el derecho de elegir y destituir a sus autoridades en la forma que determinen sus estatutos; b) designar al personal docente y administrativo y removerlo en las condiciones que fijen sus estatutos; c) el régimen de selección de estudiantes, los planes de estudio y las exigencias para obtener un diploma universitario, deben ser también de competencia exclusiva de la Universidad; puede el Estado fijar mínimo de exigencias para habilitar el título..., c) completa libertad para programar y realizar las investigaciones científicas que considere conveniente, y e) atención especial en el patrimonio” (citado en García Laguardia, 1977a:27).

Lo que va de la mano con la noción del presupuesto universitario, el cual, a decir de Risieri Frondizi (1971):

“No es una cuestión de técnica financiera y administrativa, sino que revela las grandes directivas de la universidad, sus preferencias por la investigación o la docencia, por las humanidades o la ciencia y otras importantes cuestiones que rebasan por completo el aspecto financiero. Un ojo experto puede evaluar la naturaleza, calidad y orientación de una universidad con la simple lectura del presupuesto: es la radiografía de la institución” (Risieri Frondizi 1971 citado por García Laguardia, 1977a:27).

Por ello con gran acierto Jorge Mario García Laguardia (1977a), nos dice que:

“El principio de autonomía ha sufrido embates, se ha visto cuestionado por grandes intereses económicos, que han implementado grandes campañas de desprestigio en busca de suprimir los centros universitarios entendidos como focos de conciencia crítica y formación de excelencia técnica o contestatarios” (García Laguardia, 1977a: 28).

Razón necesaria para continuar trabajando sobre un modelo autonómico, que por medio del apoyo legal, construya un espacio donde:

“...el objetivo central en la búsqueda de la autonomía y su reconocimiento a nivel constitucional, este en lograr una independencia de las universidades frente a los intereses fluctuantes del gobierno central a efecto de lograr la realización de sus funciones básicas de transmisión del saber, búsqueda de la verdad e instancia crítica, sin cortapisas” (García Laguardia, 1977a:28).

Para el Dr. Fix Zamudio la autonomía debe comprenderse como un espacio ganado y defendible por la propia comunidad universitaria, la cual deberá defenderse y salvaguardarse como un fin superior y valioso, ya que:

“Esta consagración, santificación del concepto, ha llegado a hacer que se considere que la autonomía es una forma específica de soberanía y que, por tanto, la Universidad es un verdadero Estado independiente, dentro del Estado mismo; que los estudiantes gozan y disfrutan también del beneficio de extraterritorialidad y que, en consecuencia, los recintos universitarios son lugares sagrados reductos inviolables y en definitiva, asilo de universitarios y -desgraciadamente muchas veces- asilo de facinerosos. Así, pues, para la mayoría, la autonomía significa soberanía y, más aún, soberanía absoluta, inalienable e imprescindible” (Fix Zamudio en García Laguardia, 1977a:36).

Esta condición es al mismo tiempo confirmada, desde el punto de vista de Fix Zamudio, como la posibilidad de:

“...darse sus propias leyes, designar sus propias autoridades y vivir una situación de autarquía, de autosuficiencia. En resumen-se pretende- que la Universidad como entidad soberana, vive y se desenvuelve enfrente del Estado, que debe respetar su autonomía y

con ello, de abstenerse de intervenir en cualquier aspecto -positivo o negativo- de la vida y de la actuación de los universitarios...” (Fix Zamudio en García Laguardia, 1977a:36).

Por ello el mismo autor, refiere desde una percepción estrictamente administrativa, al hacer alusión a la extraterritorialidad y la injerencia del Estado en los asuntos de orden común dentro de los centros universitarios, que

“la universidad no es soberana; no puede dictar sus propias leyes, sino que es el Estado quien norma su estructura y su funcionamiento. La universidad es un organismo descentralizado y autónomo del Estado. La Universidad no tiene, en lo que se refiere a sus bienes inmuebles, ningún derecho de extraterritorialidad y los hechos - de una manera especial si revisten el carácter de delitos- que se ejecutan dentro de los edificios universitarios, caen bajo la sanción de las leyes penales- y por tanto de las autoridades represivas y judiciales-, como en el caso de cualquier otro organismo descentralizado” (Fix Zamudio citado en García Laguardia: 1977a:36).

Un punto de vista más, lo expresa Alfonso Noriega, quien reflexiona igualmente sobre los alcances y límites de la autonomía, señalándonos que:

“La autonomía no es extraterritorialidad. La aceptamos de una manera general, por cuanto siempre hemos sostenido que el pueblo, en un acto de soberanía creó su Constitución, a la que estamos sometidos todos, y en particular el rector y los poderes públicos, los que para el pensamiento democrático son únicamente el conjunto de funcionarios designados de conformidad con las normas constitucionales y legales para cumplir la voluntad popular. Partiendo de estos principios definimos la autonomía universitaria como la potestad constitucional de la cultura e vivir y desarrollarse libremente, sin más limitación que respetar el orden jurídico plasmado en la Carta de Querétaro.... significa una vida plenamente libre dentro del orden constitucional, implica la potestad de exigir que la respeten todos, incluidas sus autoridades, y el derecho de reclamar que los poderes públicos cumplan puntualmente la Constitución, el orden jurídico y la libertad de la Casa de Cultura” (Noriega en García Laguardia, 1977a:36).

Finalmente importante es comprender a la autonomía desde diferentes ópticas:

“La autonomía de cada universidad debe ser sustituida por la autonomía de las universidades... El concepto de autonomía tiene que armonizarse con el de coordinación y cooperación educativa a nivel superior” (Luis Manuel Peñalver y Carlos Tünnermann en García Laguardia, 1977a:45).

2.2.3.1 Autonomía técnica y académica

Para abordar este tema, se retoma la investigación Bernáldez Aguilar (2007) quien en su estudio jurídico sobre la Autonomía y Principios Universitarios, retoma a autores y motivos importantes a resaltar respecto a la autonomía técnica y académica:

Es imposible concebir la actividad académica, si ésta no va de la mano con la búsqueda de la verdad sin coacción (Ramírez Reynoso, 2003), ajena a la política y que permita la manifestación de las ideas sin ninguna inquisición judicial o administrativa; y es que, el concepto mismo de la universidad, como equivalente al lugar de la universalidad de las ideas y de los conocimientos, fue la base del desarrollo de las instituciones desde su formación medieval, hasta los movimientos de Córdoba, Argentina de 1929 (Lara Sáenz, 2007:68).

La exposición de motivos de la ley de la UNAM, señala que la Universidad debe tener libertad absoluta para organizarse, lograr sus fines e impartir con toda libertad sus enseñanzas e investigaciones, y que, este principio debe de quedar consagrado como un postulado básico para la vida de la institución.

De esto, se despende la libertad de cátedra, libertad de investigación y el libre examen, así como la libre discusión de las ideas. Al respecto la ley de la Benemérita Universidad de Puebla en su artículo 4° señala, que:

“la universidad examinará todas las corrientes del pensamiento científico y los procesos históricos y sociales sin restricción alguna, con el rigor y la objetividad que corresponden a su naturaleza académica y que, en consecuencia, los principios de libertad de cátedra, de expresión y libre investigación, normarán a las actividades universitarias”.

Por su parte, la Universidad Autónoma de Aguascalientes, establece en su Estatuto en el artículo 6°, los derechos y obligaciones de la libertad de cátedra, la cual:

“no solo como derecho de los maestros a no imponérseles criterios en la interpretación de los diferentes contenidos a que se refieren sus funciones académicas, sino también como derecho de los alumnos a escuchar los más diversos enfoques y orientaciones...”.

Es entonces que la autonomía técnica, se refiere a que las universidades deben ser competentes para realizar los fines de educar, investigar y extender y difundir la cultura; establecer sus planes, programas y modalidades de estudio; y expedir títulos profesionales y de grado.

2.2.3.2 Autonomía de gobierno

El autogobierno es el eje de constitucional de la autonomía universitaria, mismo que se sustenta en el artículo 3º, fracción VII, el cual señala que a todas aquellas universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán:

- 1) La facultad y la responsabilidad de gobernarse
- 2) Capacidad para nombrar a las autoridades interna
- 3) Elección y participación de sus miembros en los órganos de gobierno

Ejemplo claro son los Órganos de Gobierno de las Juntas de Gobierno o los Consejos Universitarios como órganos electores, llamados “autoridad máxima” o “suprema” de la UNAM, quienes tiene la facultad de nombrar al rector y conoce de su renuncia, nombra a los directores de las facultades, escuelas e institutos, Así como resolver conflictos entre autoridades.

Por su parte los Consejos Universitarios son órganos legislativos, integrados por estudiantes, profesores, investigadores y trabajadores administrativos, ingieren en la emisión de normas generales estatutarias o reglamentarias, además de fungir como órganos de evaluación.

A través del artículo 4° de la Ley de la UAEM, se instaaura el máximo Órgano de Gobierno, quien establece las resoluciones obligatorias para éste y la comunidad universitaria, sin tener la revocación o modificación, sino es por el propio Consejo.

2.2.3.3 Autonomía legal, administrativa y financiera

Al gozar de autonomía y gobierno propio las universidades tiene la capacidad de autorregularse en lo administrativo y financiero, contar con patrimonio propio y administrarlo libremente; los ingresos financieros derivan del subsidio ordinario y extraordinario y son percibidos de manera anual por parte del Estado y que en suma a los ingresos propios se deben destinar, disponer y comprobar pública y externamente el uso de los mismos a favor del cumplimiento de sus programas.

La Constitución Política mexicana, concibe a las Universidades Públicas autónomas, como organismos descentralizados del Estado, con excepción del Instituto Politécnico Nacional, que está constituido como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública y cuya autonomía es parcial.

Como organismos descentralizados autónomos, la ley le confiere personalidad jurídica propia a las universidades, lo que implica que sean sujetas a derechos y obligaciones, a la par de mantener relaciones jurídicas con terceros de manera propia e independiente del Estado

Otra de las bondades que aporta la autonomía técnica de las universidades, es que su gestión funcional, administrativa y financiera no esté regida por los órganos de la administración central, ya que esta autonomía se norma por las reglas especiales e idóneas para el ejercicio de los fines establecidos para estos organismos.

2.3 LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

2.3.1. La Universidad pública autónoma por ley en México. Principios y valores

La Universidad no solo es el espacio donde se transmiten conocimientos, no es únicamente un lugar donde el saber se produce, transmite y divulga, es también, un centro, un lugar donde las expresiones más variadas tienen sitio y donde el saber debe y puede ir más lejos.

Este deber en beneficio del conocimiento, sobrepasa la mera misión institucional, traspasando la visión meramente académica y cumpliendo con un deber moral, una misión moral (García Ramírez, 2005). Ya que la Universidad y la educación que ella imparte, tiene un lazo indisoluble con el ser humano, con sus valores y su finalidad. Por ello, al gozar de libertad, asegura unas fronteras seguras para el crecimiento integral del ser humano, dentro de un ambiente de pluralidad y respeto, que es a la larga, el cimiento que permite a sus egresados, gozar de una capacidad para el saber, para analizar, resolver, criticar y actuar.

Lo cual se confirma con lo señalado por el ilustre rector de la UNAM Ignacio Chávez, quien al referirse a esta institución señalaba:

“la Universidad educa y enseña, tradicionalmente ha colaborado en la formación del pueblo de México, al crear y recrear el mundo de cultura, al transmitir a la sociedad un conjunto de valores y actitudes, los cuales no tiene una finalidad sino muchas; que ella rebasa todos los fines únicos: el saber, la cultura, la formación profesional y la orientación filosófica misma, los rebasa todos porque los incluye todos. Su meta es más alta, es la de formar un hombre en su integridad y en su aspiración” (Chávez, 1978:124).

Por lo cual es preciso conocer los principios que nutren a la Universidad Pública a fin de poder comprender su alcance y ubicación, como medio para conseguir los fines que ellas mismas se plantea. Siendo necesario observar de acuerdo con una visión jurídica clara, lo que plasma el artículo tercero constitucional, que señala que las Universidades Públicas Autónomas por ley, deberán:

“realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo a los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas” (Artículo 3º Constitucional, fracción VII).

Lo que significa que no existe una completa independencia para la realización de los fines que le son encomendados, ya que para lograrlos ha de sujetarse con ciertos principios que elementales en materia educativa. Pero al mismo tiempo, contempla como eje rector una serie de principios que enunciativos y no limitativos, orientan el actuar universitario, es decir, la libertad de cátedra, investigación, examen y discusión.

Como es evidente, el artículo tercero constitucional no es precisamente claro en lo que se refiere al manejo certero de algunos de sus términos, ya que casi con igual connotación utiliza los conceptos de “términos”, “fines” y “criterios” lo que queda evidenciado cuando hace referencia al hecho de que las Universidades Públicas tienen como fines la docencia, investigación y difusión de la cultura, los cuales deberá cumplir de acuerdo a los principios que el propio artículo señala.

Para García Ramírez (2005) el precepto no identifica explícitamente ninguna de sus partes bajo la idea de principios, aclarando desde su punto de vista, que esta connotación no se refiere a la voz similar ubicada en el artículo 14, que hace referencia a los principios generales del derecho, como referencia supletoria para el intérprete de la ley civil. Ya que considera que el artículo 3, enuncia ciertos principios comprendiéndolos como principios de un precepto y no como un conjunto de normas jurídicas abstractas, ubicadas fuera del ordenamiento constitucional.

Lo que significa que los principios que el artículo constitucional señala, son los que están integrados en el propio artículo 3º, recogidos o enunciándolos expresa o implícitamente, aplicables posiblemente junto a otros preceptos, pero no deben buscarse fuera de él, porque así lo supone y dispone la Constitución.

Ahora bien, desde la visión constitucional el concepto de principios ha adquirido trascendencia desde distintas ópticas, por ejemplo para el constitucionalista Paulo Benavides, la teoría de los principios se ha convertido, superado el debate acerca

de la calidad normativa que aquellos poseen, en el corazón de las constituciones (citado en García Ramírez, 2005:137).

En la misma línea Manuel Aragón (2002) comprende a los principios constitucionales como parte del ordenamiento constitucional, al señalar que:

“ésta se nutre no sólo de normas escritas emanadas del propio texto, sino también de principios generales no positivados en ellas, ya sean generales respecto de la materia constitucional, o generales-sectoriales, en relación a instituciones constitucionales concretas, los cuales al final se producen mediante la labor de la doctrina y la jurisprudencia. Lo que el mismo autor redondea afirmando que el texto supremo encuadra “junto a normas en sentido estricto (materiales o estructurales), una gran diversidad de principios” (Aragón, 2002:36).

Igualmente se puede decir, que principios son diversos órdenes, las orientaciones, normas, bases o disposiciones radicales, fundamentes, que encauzan ciertas actividades y determinan el quehacer de quienes las realizan. Por ejemplo es común hacer referencia a principios políticos que rigen una pauta o conducta en el actuar de un grupo en la actividad pública, o aquellos que orientan a las instituciones jurídicas; los cuales según el nivel donde se encuentren son vinculantes en la medida en que el intérprete o quien los conoce debe aplicarlos, no sólo desde una visión programática sino práctica.

Con mayor razón los principios constitucionales, por estar depositados en nuestra norma fundante, poseen un carácter normativo, congruente con el mismo texto constitucional, sobrepasando una connotación indicativa, programática o declarativa, aunque a su vez pueden tener eficacia en estos sentidos. Es así que la fracción VII del artículo 3° al expresar que “realizarán sus fines”, tiene una expresión imperativa de hacer, con respecto a “de acuerdo con los principios de este artículo”, como una acotación específica (García Ramírez, 2005).

No hay que olvidar, que las Universidades y las demás instituciones autónomas, en concordancia con lo establecido en el artículo 3° constitucional, realizan a decir de Cisneros Farías (2002), sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultural de acuerdo con los principios, es decir, fines contenidos en el párrafo

segundo del propio precepto, y criterios contenidos en la fracción segunda del mismo, respetando como condición obligatoria la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas.

2.3.1.1 Autonomía

Hay varias cosas implicadas en la idea de la autonomía universitaria. En primera instancia, lo que intenta es asegurar que haya un equilibrio interno en el que se sustente la garantía de los derechos individuales de los integrantes de dicha institución, en la medida en que pueden tener voz y voto para participar en la vida institucional. De la mano de esta condición, resulta la inviolabilidad del recinto universitario por parte de ningún poder estatal. Es decir, la injerencia ajena está prohibida por ley, en tanto que las universidades son responsables de su salud social y su resolución de problemas.

Las raíces de esta libertad y autonomía se remontan a los más antiguos principios de las universidades europeas, como la de Bolonia (en el siglo XI), la de Oxford (en el siglo XII), la de Salamanca y la de Cambridge (ambas en el XIII), por mencionar sólo algunas de las más representativas. Tal como lo expone la Conferencia General de 1997 de la UNESCO, la autonomía Universitaria se definirá como “el grado necesario de independencia de la interferencia externa que la universidad requiere con respecto a su organización interna y a su gobierno, la distribución interna de los recursos financieros y la generación de ingresos de fuente no públicas, el nombramiento de sus administradores, el establecimiento de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad para realizar la docencia y la investigación.”

Una expresión general sobre la autonomía, nos la da Jorge Mario García Laguardia (1973), quien de forma sucinta la define como:

“...un concepto genérico que comprende la potestad de dictar sus propios estatutos, elegir sus autoridades con independencia del poder público, preparar sus presupuestos y administrar sus fondos, y dirigir y ordenar la enseñanza con absoluta libertad” (García Laguardia, 1973:43).

Como puede verse el mismo concepto va de la mano de otros que le son indisolubles, como la libertad de cátedra, la autonomía académica como potestad para dictar propias leyes, autarquía financiera y fuente de financiamiento. Lo que al instituirse a nivel constitucional como es en el caso mexicano, la facultad para darse sus propios gobernantes y estructurar su régimen interior se está otorgando la garantía de orden público, que se traduce en la salvedad existente cuando exista una diferencia entre los fines propios de la Universidad y los intereses del poder público, donde este último ha de mantenerse al margen.

Igualmente para Jorge Pinto (1973) la autonomía en un sentido amplio, se concibe como “la capacidad de una Universidad, de dictar sus propias leyes y regir su comportamiento por normas que ella misma determina (Pinto, 1973:79). Definiéndola a su vez como:

“la facultad que el Estado otorga a la Universidad a través de una ley, para dictarse a sí misma las normas que rijan su organización y vida interna sin la intervención de ésta” (Pinto, 1973:79).

Esta autonomía puede dividirse en tres renglones, el académico, el de gobierno y el financiero. Respecto al académico para Pinto, la autonomía (1973) implica que:

“la Universidad pueda nombrar y remover a su personal académico a través de los requisitos y procedimientos que ella misma señale; seleccionar a sus alumnos, mediante las pruebas y condiciones que considere necesarias; elaborar y aprobar sus planes de estudio e investigación; expedir certificados de estudio; otorgar revalidación de estudios, etc.” (Pinto, 1973:79).

En relación con el gobierno interno el mismo autor nos señala que la autonomía permite a la Universidad,

“...organizarlo como mejor lo estime dentro del marco de la ley que la rige; nombrar y remover autoridades y funcionarios, establecer sus funciones, señalar sus requisitos, que deben llenar éstos y los procedimientos a través de los cuales son nombrados o designados” (Pinto, 1973:79).

Finalmente en lo relativo a la autonomía financiera, considera que ésta implica, junto con las dos anteriores:

“la libre disposición por parte de la Universidad de su patrimonio;...pueda distribuir internamente y como lo considere mejor sus propios recursos y los provenientes de subsidios u otras fuentes; puede elaborar su presupuesto y controlar su ejercicio, a través de los órganos y mecanismos que ella misma determine” (Pinto, 1973:79).

Respecto a este último punto, debe comprenderse que la autonomía financiera no representa una completa exclusión o responsabilidad con el Estado o la sociedad, de quienes finalmente recibe los recursos que la sostiene, por lo cual, esta realidad que trasciende lo meramente académico y se inserta en los temas económicos se vuelve delicado, ya que el financiamiento es un punto débil y complejo.

Si se tiene en cuenta que la mayoría de las Universidades autónomas no son autosuficientes desde el punto de vista económico, ya que requieren de recursos del Estado y al hacerlo dependen en gran medida de las contribuciones que éste les haga anualmente, las cuales las más de las veces, se vuelven un factor que de cierta forma limita la autonomía, ya que el Estado puede y ejercer presión sobre las Universidades, al restringir o retardar fondos.

Desde un punto de vista concurrente, Escobar Ramírez (2000) expone que la autonomía es, tomando en cuenta una concepción administrativista:

“...uno de los elementos esenciales de la descentralización, que permite que el ente descentralizado legisle sobre sus propios asuntos y se organice como mejor le parezca, pero la mayor o menor extensión de la facultad autónoma que se conceda, varía según sea la clase de órgano y la actividad administrativa que realice...” (Escobar, 2000:12).

En este sentido el mismo autor aclara que nuestra legislación considera a las Universidades como organismos descentralizados más avanzados, ya que la autonomía que el Estado otorga a las Universidades Públicas a través de una ley de autonomía u orgánica, les permite normar su propio gobierno y desenvolverse

académica, administrativa y financieramente en la forma que más les convenga para alcanzar sus objetivos (Escobar, 2000:12).

Esta autonomía para el caso mexicano ha transitado un largo camino, que va de la injerencia y subordinación total, la delegación relativa y la descentralización paulatina, que culmina con la independencia del Estado de manera plena y definitiva (Escobar, 2000:12).

2.3.1.2 Libertad de Cátedra

Este principio está orientado como lo dice la propia definición, en el derecho que tienen los docentes e investigadores de realizar en libertad e independencia su labor, en la forma que considere conveniente, expresando en el mismo grado de libertad sus opiniones.

La libertad de cátedra como elemento esencial de la Universidad, es de suma importancia, ya que al ejercitarse se pone de manifiesto el carácter propio de la institución y la dignidad con que ella opera. Limitarla u omitirla imposibilita de forma sustantiva el desarrollo de sus fines, ya que donde existe restricción o ausencia de este elemento, el resultado una enseñanza dogmatizada, carente de innovación y alejada de la sociedad, o en otro extremo un espacio sometido a los intereses de personas o grupos que con la misma alevosía buscan dejar fuera de la educación una palanca primordial: la libertad.

La libertad de enseñar a decir de García Laguardia (1973) se ubica en una esfera superior ya que:

“la libertad de enseñar en la universidad pertenece a la esfera jurídica de los derechos del hombre. La autoridad estatal no debe afectarla como sea para garantizar su respeto e inalienabilidad” (García Laguardia, 1973:42).

Siendo en consecuencia un ejercicio desprovisto de atadura alguna, donde la autoridad sea interna o externa, no debe interferir o afectar el ejercicio de este elemental derecho para el desarrollo de la ciencia.

Esta función cuyo ejercicio deja fuera a la Universidad de los intereses ideológicos de gobiernos o grupos, esta instituida en el ordenamiento jurídico de mayor importancia dentro del sistema normativo estatal, es decir, la Constitución de la República, que como norma suprema ordena y vigila el cumplimiento de esta vital actividad dentro de las aulas universitarias.

A su vez, anexo a la libertad de cátedra existen otros principios que están inseparablemente vinculados, como lo son: la libertad de cátedra para investigar y enseñar sin presiones ni supervisiones; la cátedra paralela para incrementar las opciones de elección a los estudiantes entre dos o más cátedras; y la cátedra libre, como derecho para difundir el propio conocimiento.

En palabras de Bock (1982) la libertad académica puede traducirse en:

“la libertad para enseñar y aprender, libertad para elegir los temas de enseñanza e investigación, libertad en la utilización de los métodos, libertad para ensayar, errar y cambiar y el respeto a la autonomía individual del profesor o docente” (Bock, 1982:13).

Conforme a lo expuesto en *La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*” de la UNESCO, el principio de Libertad Académica puede ser definido como:

“la libertad de los miembros de la institución (académicos, profesores y estudiantes) para realizar sus actividades académicas dentro de un marco de ética y de estándares internacionales, estableciendo por dicha comunidad y sin presión externa”... “dado el alcance y ritmo de las transformaciones, la sociedad cada vez tiende más a fundarse en el conocimiento, razón de que la educación superior y la investigación formen” (UNESCO, 1998).

En otras palabras, la libertad académica consiste en ciertos aspectos de los cuales los más relevantes son los siguientes: en primera instancia, la obligación de los académicos por defender la excelencia y la innovación, la investigación y difusión del conocimiento; cumplir con las encomiendas sociales; el comportamiento ético con sus estudiantes, compañeros, la institución y la sociedad en general, sin olvidar

el respeto por la naturaleza. Además, el respeto por los Derechos Humanos y otras funciones que la sociedad espera de ellos.

Según Guy Neve, hay cuatro riesgos principales a los que se enfrenta la libertad académica y la autonomía de las universidades: la autonomía universitaria, la rendición de cuentas, la libertad académica (con sus respectivas consecuencias éticas y cívicas) y la relación con las actividades empresariales” (Neve, 1998:1).

Para que la Universidad pueda asumir las funciones que le encomienda la sociedad, es necesario que ésta, se presente como una:

“institución del saber y a su personal docente determinadas condiciones de trabajo que se consideren necesarias para cumplir de manera óptima estas obligaciones, condiciones establecidas en los conceptos de autonomía universitaria y libertad de cátedra. Siendo la autonomía universitaria el autogobierno institucional y la libertad académica de los distintos miembros del personal académico” (Neve, 1998:5).

Por lo anterior resulta ilustrativa la visión de García Laguardia (1977a) quien reflexiona entorno a la libertad de cátedra y la autonomía como dos factores de la relación universitaria, al decir que:

“Aunque estrechamente vinculados, autonomía y libertad de cátedra deben distinguirse. La libertad de cátedra hace relación a la libertad del profesor de comunicar su enseñanza – y quizás en un marco más amplio- los resultados a los que ha legado por sus estudios y sus reflexiones- según la fórmula de sir Héctor Hetherington- y no necesariamente está unida a la autonomía, que implica relación entre la institución y el Estado”(García Laguardia, 1977a:24).

En esta misma línea, Jorge Pinto (1973) señala que no debe confundirse el término de autonomía con el principio de libertad de cátedra, ya que regularmente se habla de ellos como si correspondiese a la misma cosa, ya que aunque es cierto que ambos principios están íntimamente relacionados, no se les debe confundir, puesto que:

“la diferencia esencial consiste en que la autonomía se refiere a las relaciones de la Universidad con el Estado, y en general, con el mundo externo; y la libertad de cátedra es un concepto interior relativo a la vida dentro de la Universidad” (Pinto, 1973:79).

En palabras de González Cuevas, “la libertad académica es también un requisito para la libertad de indagación y también está sujeta en la actualidad a abusos y a presiones. Se abusa de ella cuando se invoca para no cumplir los programas de docencia aprobados por la institución, o con los compromisos de trabajo institucional”. Es decir, los profesores deben mostrarse plurales ante la opinión de sus estudiantes sin imponer la suya propia, así como también “puede elegir libremente sus métodos de indagación, pero sobre programas de investigación que la institución haya aprobado; puede y debe comunicar los resultados de sus investigaciones, pero cumpliendo con el principio de la honestidad intelectual” (González: 1997)

2.3.1.3 Autarquía

Esta concepción fue tomada de forma gramatical, para referirse a la independencia económica, que puede definirse según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua en la “condición o calidad del ser que no necesita de otro, para su propias subsistencia, o desarrollo”.

La cual debe entenderse como una connotación limitada del concepto de autonomía, ya que si esta se refiere a la capacidad que tienen las Universidad de dictarse sus propias leyes y elegir libremente a sus autoridades, la autarquía hace referencia al ejercicio de una actividad más restringida, específicamente la libre gestión y administración de sus recursos financieros.

Por lo anterior la Universidad posee una gestión administrativa similar a la del Estado, la cual se refleja en la construcción de un fondo económico básico para garantiza su existencia y el desarrollo de sus fines. Donde las fuentes de financiamiento sean íntimamente vinculadas, ya que la Universidad podrá alcanzar sus fines en un marco de autonomía más allá de la voluntad del poder

público, se encuentre instituida en el texto constitucional la determinación de los medios económicos que el Estado deberá suministrar a la Universidad para la realización de sus elevados fines (García Laguardia, 1973:44).

2.3.1.4 Libre examen y discusión de las ideas

La libertad es un principio inherente a las Universidad Públicas, su propia formación histórica y sus características personales hacen que, el ejercicio de las plenas libertades encuentre en ella un espacio apropiado para desarrollarse. Es por ello, que dentro de las aulas universitarias, es imprescindible gozar de una completa independencia y libertad respecto a cuestiones esenciales de la labor, docente y estudiantil.

Es decir, para los docentes e investigadores es una garantía para ejercer su profesión, con absoluta libertad, en un marco de integridad y respeto, donde se pondere un equilibrio entre los conocimientos, los cuales, en el marco de la propia normatividad universitaria, podrán ser evaluados conforme a los criterios que alumno, profesores y autoridades establezcan.

Igualmente, conocer, explorar y señalar las diferentes corrientes del pensamiento presentes o futuras, encuentran en la Universidad Pública un espacio ideal, para poder expresarse, ya que sólo en instituciones como ellas, es posible discutir las, debatirlas e incluso refutarlas, sin que esto represente un castigo o algún tipo de presión para quienes las proponen, critican o defienden.

Una definición de este principio la da la Universidad Autónoma del Estado de México, que en su Estatuto, refiere en su artículo noveno, que el libre examen y discusión de las ideas es:

“...la prerrogativa para elegir, con independencia intelectual, un objeto de análisis, comprensión y crítica, o discutir y, cuestionar u opinar sobre el mismo, a través de las diferentes concepciones y criterios del saber, sin subordinarse a creencias ni a disposiciones que impongan formas de pensamiento o expresión” (UAEM, 2007:4).

2.3.1.5 La búsqueda de la verdad

La principal actividad de la Universidad es, entonces, la búsqueda de la verdad, lo que implica como principio, el alejamiento de cualquier dogmatismo, de concebir a la verdad como establecida de una vez y para siempre; la verdad es ahora un continuo que se va ensanchando con la creación de nuevos conocimientos. (Olvera García, 1997:24)

La búsqueda de la verdad debe de ir de la mano con la responsabilidad que tienen las universidades con la sociedad, en cuanto a que se debe de establecer cuáles son los requerimientos del país.

“La Universidad debe regresar a su verdadera vocación transformadora de la sociedad. Se necesitan hombres cuya flexibilidad de pensamiento y adaptación refleje la capacidad crítica en la que fueron educados. La inercia y el silencio que reinan en nuestra universidad se tornan problemas angustiantes.” (Olvera García, 2007:25)

Don Justo Sierra, tiene muy en claro cuál es la esencia de la Universidad: la búsqueda de la verdad, en base a los altos ideales de democracia y libertad. Señala entonces que los fundadores de la universidad de antaño decían: “la verdad está definida, enseñadla”; nosotros decimos a los universitarios de hoy: “la verdad se va definiendo, buscadla”.

El quehacer de la Universidad es, pues, la búsqueda de la verdad, lo que implica como principio, el alejamiento de cualquier dogmatismo, de concebir a la verdad como establecida de una vez y para siempre; la verdad es ahora un *continuum* que se va ensanchando con la creación de nuevos conocimientos.

Es por eso, que la universidad es el lugar de la metanoia, de la conversión. La Universidad debe regresar a su verdadera vocación transformadora de la sociedad. Se necesitan hombres cuya flexibilidad de pensamiento y adaptación refleje la capacidad crítica en la que fueron educados. La inercia y el silencio que reinan en nuestra universidad se tornan problemas angustiantes. Son el reflejo de esta sociedad que se ha creado para sí misma con una “mayoría silenciosa” un monstruo social que lo absorbe y lo digiere todo” (Parent, 1994:4).

2.3.1.6 Humanismo

La tradición humanista nos muestra cómo el humanismo ha evolucionado e integrado, a través de su historia, aquéllos elementos que posibilitan que el hombre adquiera una visión más completa de sí mismo y de su mundo. Así podemos constatarlo en el recorrido que va desde el humanismo grecolatino, pasando por el humanismo cristiano y el humanismo científico, hasta llegar al humanismo de nuestros días, llamado neohumanismo.

El humanismo que es quehacer propio y específico de la Universidad es aquel que propicia, promueve y contribuye a la formación integral del hombre. Este humanismo tiene que ver con el conocimiento del hombre mismo y la realización de su ser (Esquivel Estrada, 1995:5).

La Universidad, como comunidad académica que investiga y busca la verdad, cobra sentido cuando su labor que realiza la hace con auténtico espíritu humanista. “...el humanismo es consubstancial a la universidad. Si en la universidad tendemos a conocer objetivamente al hombre en su integridad, las humanidades resultan imprescindibles e inaplazables, la búsqueda, establecimiento y exaltación de los más altos valores de la cultura... La universidad es así una comunidad académica en la que el hombre aprende a pensar y a vivir, donde el pensamiento se vuelve crítico y nos permite decidir, consciente, libre y cabalmente. Es el lugar donde se forma el hombre auténtico (Parent, 1999).

2.3.1.7 Responsabilidad social

Las Universidades Públicas herederas de un legado liberal e inmersas en una constante lucha por la excelencia y su continuidad, no deben perder de vista un factor prioritario para el logro de sus objetivos, esto significa, que deben estar conscientes del rol que desempeñan dentro del entramado social, como espacio de libertad y equidad, por lo cual, tienen repercusiones en el entorno donde se ubican y más allá.

Esta visión se traduce en la responsabilidad que como parte de la misma sociedad, ejercen para beneficio de los ciudadanos que las formas, financia, impulsan y, que ven en ella la única oportunidad de desarrollo personal y colectivo, razón más que suficiente para enfatizar que las Universidades tienen y ejercen una responsabilidad ante la sociedad.

Según el Dr. Carlos Massé (1994), algunas de las funciones sociales de la universidad son las siguientes:

”A) Preparar individuos capaces de dar en la interacción social lo mejor del espíritu universitario: el respeto y el diálogo con sus interlocutores. Esta preparación se lleva a cabo por medio de la investigación científica, la docencia y la difusión de la cultura. Se investiga para ampliar el estado del conocimiento, --el que al transmitirse a través de la docencia y la difusión--, sea lo más cercano a la verdad posible (lo más realista).

B) Vinculado a lo anterior, se puede decir que la universidad pondera y promueve el deseo por la verdad en el saber y en el conocimiento, para que convertidos en valores, trasciendan el espacio universitario llegando a la sociedad. La preparación de individuos, con una recia voluntad de saber y un firme deseo de verdad, sólo son posibles en un contexto de independencia del pensamiento y de autonomía de organización y decisión para lograrlos: el contexto universitario, como contexto democrático. Lo que nos permite encontrar en la universidad otra función de beneficio social.

C) A través de su vocación democrática, la universidad emite a la sociedad valores de justicia y equidad, que son los que emanan del sentimiento democrático” (CEU, 1994).

Esta responsabilidad se traduce, en las Universidades públicas en una responsabilidad institucional que deba:

“...prepararse para lograr, junto con la ampliación de la cobertura para cumplir con el derecho universal a la educación superior, alcanzar la equidad, entendida como la democratización del acceso a la universidad en las distintas fases de la vida” (Ornelas, 2006:14).

Y que al mismo tiempo, procuren como un deber para la sociedad, el:

“...formar ciudadanos capaces de contribuir a la construcción de una sociedad donde prevalezca una política democrática incluyente, que sostenga como principios

fundamentales la igualdad sin jerarquías, la solidaridad, la equidad y la inclusión, lo que significa el respeto a la diversidad cultural y a sus distintas expresiones sociales e ideológicas. De ahí que, entre los estudiantes, se deberá desarrollar el pensamiento crítico e independiente que les permita conducirse en la sociedad y la vida profesional con la convicción de ser agentes del cambio social” (Omelas, 2006:14).

2.3.2. Principios filosóficos del Artículo 3° Constitucional

Según lo previsto en el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que todo individuo tiene derecho a recibir educación y que la educación que imparta el Estado deberá ser obligatoria, en la educación preescolar, primaria y secundaria. El Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Como podemos observar, la educación en nuestro país está establecida como un derecho natural, ya que es considerada como,

“un bien cultural; derecho que es reconocido para todos los individuos sin distinción de clase social, raza, sexo o nacionalidad, hecho que garantiza a través de la educación una primera nota de igualdad entre los hombres” (Cisneros Farías, 2000:154).

La fracción I, del artículo tercero de nuestra Constitución determina que la educación que imparta el Estado deberá de ser laica, manteniéndose al margen de cualquier doctrina religiosa. En este sentido, el artículo tercero afirma que la libertad de creencias está prevista en el artículo 24, por lo que la laicidad estará entendida como la exclusión de contenidos religiosos de los programas y planes educativos. Asimismo, el artículo tercero señala la obligación de fomentar el amor a la patria y la conciencia solidaria, además de desarrollar en armonía todas las facultades. La definición de democracia se incluye:

“no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino que se trata de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (Melgar Adalid, 2002: 203).

La democracia como un sistema de vida, que tiene sustento en la igualdad que otorga la educación a los mexicanos, desarrollando las facultades del ser humano, a través de la convivencia humana como un valor.

El precepto constitucional establece que

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

Con la finalidad de aclarar estos principios filosóficos que el artículo tercero constitucionales consagrar, se revisará su sentido a fin de relacionarlos con la naturaleza y fines de la Universidad Pública, que a su vez, encuentran sustento en el mismo texto de la Carta Magna.

2.3.2.1 La educación

Lo primero que el precepto legal señala es el concepto de educación que, enfatiza su distancia al término meramente instructivo, por lo cual la Universidad, "no se limita a instruir o a capacitar para un trabajo profesional sino que debe educar" (Parent, 1994:1). En una palabra, se trata de desarrollar íntegramente a las personas. Para conseguirlo, las universidades utilizan los recursos a su alcance, en primera instancia, por medio de las disciplinas de estudio, que herederas del positivismo y apuntaladas por la técnica son la vía por la cual alumnos y profesores comparten el conocimiento, lo estudian, crean y divulgan; al mismo tiempo, y en segunda instancia se procura generar un enfoque interdisciplinario, que no excluya ramas o tendencias, para construir a la formación integral del universitarios, es decir, en conjunto a su especialidad, la universidad ha de promover el desarrollo de habilidades personales y sociales, que hagan de sus egresados, docentes e investigadores mejores seres humanos.

Aquí se ubica uno de los principios fundamentales que el Constituyente, confirió a las universidades públicas de forma implícita, señalándoles como obligación que como todas las instancias educativas deberá centrar su actividad en hacer de la tarea educativa, el medio para la transformación del ser humano considerado

como un todo, que desarrolle armónicamente todas las facultades de manera equilibrada (Parent, 1994:1).

2.3.2.2 El amor a la Patria

El artículo tercero señala: "[La educación...] fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria...". Lo que es interpretable como una formulación no propiamente legal, sino como una aspiración moral, filosófica o incluso cultural que el legislador desea integrar como un imperativo legal, de necesario cumplimiento por ser un principio que la Carta Magna señala.

Por lo cual corresponde a la Universidad en concordancia con este principio, educar en el amor a la Patria, lo que hace de forma indirecta por medio de la formación profesional o científica, la cual no deja de ser relativa y que en algunos casos se diluye entre la variedad de actividades que cada institución desarrolla.

No hay que olvidar que mostrar amor por la Patria, no es ni un mito ni una realidad abstracta, ya que para lograr este fin, Parent sostiene que se debe “amar lo más próximo, lo más pequeño alcanzable, lo inmediato, lo que corresponde a mi ser y a mi estar en esta Patria es el objetivo que se pretende alcanzar” (Parent, 1994:1).

Este amor por lo local, debe traducirse en un respeto por la identidad, que ha de lograrse a través de la enseñanza en las aulas, por medio de sus actividades culturales o en sus publicaciones, inculcando a toda la comunidad un sentido de pertenencia y autoidentificación.

2.3.2.3 La conciencia de la solidaridad internacional

Otro de los principios que rigen la educación en México, es la conciencia de la solidaridad internacional, como una visión de apertura a la totalidad de la humanidad, que busca el conocimiento, reconocimiento y conciencia del mundo que nos rodea como un imperativo pragmático.

La solidaridad internacional es una meta a muy largo plazo. Los esfuerzos llevados a cabo por los gobiernos para que exista esta relación creativa entre los pueblos

no ha dado muchos resultados satisfactorios hasta la fecha. Por esta razón, algunos pensadores consideran que la solidaridad debe darse entre los pueblos y sus representantes, no entre los gobiernos. Y, efectivamente, es de reconocerse que entre pueblos amigos existe una tendencia al apoyo real y eficaz, en la búsqueda de elementos que acerquen contra los intereses parciales (Cisneros, 2000).

Todos somos responsables de la totalidad del género humano porque todos hemos heredado un patrimonio que debemos proteger y transmitir. Somos responsables de la humanidad actual, pero también de la herencia genética y cultural de todos. Somos responsables de cuidar esta totalidad y de trasmitirla a las generaciones futuras (Parent, 1994).

La vida universitaria tendrá que fortalecer los lazos humanos en los que se sustenta la plenitud del tejido social, mediante el desarrollo de conocimientos y aptitudes que se pongan al servicio de los fines que como hombres y mujeres compartimos, sin discriminación de ninguna índole.

2.3.3.4 La laicidad

Nuestra Constitución claramente liberal y ajena a todo Estado confesional, consagra en varios de sus preceptos la laicidad, como un valor inalienable dentro de nuestro Estado de Derecho, razón por la cual este precepto está claramente ubicado en materia educativa.

La laicidad no es una agresión contra la religión, que se ha manifestado a veces intolerante, es, como lo indicada en el artículo tercero, la obligación de no introducir doctrina religiosa alguna en la educación, la cual, especialmente en el nivel universitario, "se basará en los resultados del progreso científico." (Artículo 3º, Fracción II).

2.3.2.5 La democracia

El artículo constitucional indica que la educación será democrática y precisa tres dimensiones de esta educación. De acuerdo a Parent (1994), la democracia es vista desde tres estratos:

La primera de ellas es la democracia jurídica, por la cual se entiende la participación de los ciudadanos a la elaboración de las leyes. La vida universitaria se presta fácilmente para que esta práctica se torne educativa. En efecto, la renovación de las leyes y reglamentos, la mejora de estos mismos instrumentos son tareas permanentes en la institución. Educar en el nivel universitario es participar en este proceso

La segunda forma de democracia es la partidista que no es vigente dentro de la Universidad en la práctica administrativa, porque la Universidad no puede regirse por principios políticos enmarcados en la ideología de un partido porque restringiría la visión del mundo e impediría el desarrollo global y la universalidad que se busca en esta Institución. Sin embargo, es necesario que los universitarios conozcan esta dimensión necesaria para el buen funcionamiento de la nación.

La tercera forma de democracia es la que se han llamado democracia social. Se entiende por esta forma de vida un sistema en el que todos tienen acceso a los satisfactores con igualdad y con libertad. Los satisfactores en la Universidad son esencialmente el aprovechamiento de la enseñanza, incluyendo el adecuado uso de sus instalaciones, el disfrute de las actividades culturales y deportivas que ofrece la institución, la convivencia con intelectuales, estudiantes, maestros e investigadores entre otros. La democracia social en la Universidad permitirá a todos gozar de todos estos satisfactores (Parent, 1994).

2.3.2.6 El nacionalismo

El nacionalismo nos indica también que la educación a todos sus niveles será nacional (Parent, 1994). La explicación dada por el mismo constituyente afirma que se trata de comprender nuestros problemas, aprovechar nuestros recursos, defender nuestra independencia política, asegurar nuestra independencia económica y acrecentar nuestra cultura. Por ello es tarea de toda la educación nacional, particularmente de la universitaria, formar al estudiante para que atienda las necesidades nacionales y promueva los valores de nuestro país.

2.3.2.7 La convivencia humana

El artículo tercero demanda a las Instituciones de educación pública que contribuyan a una mejor convivencia humana. La Universidad es el primer lugar en el proceso cronológico de la educación donde la socialización de las personas se da en forma independiente, por ello es en la Universidad, en el ambiente universitario, es decir el trato de los maestros, directivos y administradores entre sí y con el estudiante reflejarán este objetivo, el trato de los estudiantes en su manera de hablar, de comunicarse y, específicamente entre sexos diferentes, serán objeto de particular atención por parte de todos.

La Universidad poco podrá aportar a lo que la educación básica ya ha dado o ha dejado de dar a los niños y a los adolescentes. Tal vez convenga indicar que los estudios sociales que se hagan, en algunos casos podrán orientarse hacia este objetivo. La sociología, el derecho, la psicología y otras juegan un papel importante para defender este principio social (Cisneros, 2000).

2.3.2.8 El interés general

La Universidad educa en la libertad porque en ella se descubre un espacio donde pueden progresar sin cortapisas y donde la libertad de pensamiento se ejerce de forma irrestricta, porque la Universidad crea y guarda este valor, que al final se vincula con la libertad, que es ajena al provecho individual, que se orienta hacia el interés general.

El interés general ha de entenderse como el bien común, visto con un valor compartido frente a los objetivos comunitarios. El interés general son las otras personas con las que convivimos inmediatamente, las más cercanas, pero también las otras más lejanas que pueden volverse prioritarias en casos específicos (Parent, 1994).

Es así que la Universidad, como centro de cultura, tendrá entre sus objetivos más apremiantes al crear las condiciones apropiadas para que interés general sean conocido y vivido en forma creativa (Parent, 1994).

2.3.3. Fines sustantivos de la Universidad Pública

La universidad, multidimensional y multi funcional, se constituye como poder ideológico, social y político que se concibe y actúa en el marco educativo capaz de producir y garantizar condiciones de autonomía y libertad académica.

De lo anterior, encontramos en opinión de García Laguardia (1977:23) que las Universidades Públicas por ley son órganos descentralizados del Estado a quienes se les ha otorgado capacidad para darse preceptos obligatorios. Su autonomía consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad.

Comprende diversos aspectos:

- *“Autonomía de gobierno:* facultad de nombrar y remover sus propias autoridades fijando sus atribuciones, y los mecanismos de designación;
- *Autonomía académica:* en su tarea de instrumento selector y distribuidor de individuos tiene la potestad de nombrar y remover su personal académico según normas libremente formuladas, reclutar personal docente, fijar sus planes y programas de estudio e investigación, expedir títulos y certificados así como revalidaciones;
- *Autonomía administrativa:* atribución de adoptar sistemas de gestión que considere adecuados y;
- *Autonomía financiera:* que implica la libre disposición de su patrimonio” (García Laguardia, 1977:24).

La libertad de cátedra hace relación a la libertad del profesor de comunicar su enseñanza – y quizás en un marco más amplio- los resultados a que ha llegado por sus estudios y reflexiones. La libertad académica tiene su origen en el carácter propio de la Universidad, y que debe ser preservada de limitaciones por motivaciones dogmáticas, políticas o de intereses del poder público.

Como señala Federico Novelo (1992), la universidad Pública se ha definido, en un cuerpo de apreciaciones superficiales, como aquella que funciona al amparo de subsidios mayoritariamente provenientes de los recursos fiscales de la

federación; es decir, que debe su existencia a los dineros del pueblo. En realidad, la universidad pública es mucho más que un organismo descentralizado, y se define por varios factores:

- “La selección deliberada de sus beneficiarios, dentro de una concepción que no ignora la desigualdad social ni las cualidades de la educación superior, en tanto promotora de la movilidad;
- La definición puntual de objetivos sociales, ligados a la superación d los grandes problemas nacionales, tal como se conciben desde el ámbito universitario y tal y como se pueden atacar desde él a través de la producción de conocimientos, la formación de profesionales y la dimensión social de las diversas formas de servicio, difusión de la cultura y extensión universitaria.
- La perspectiva científica a largo plazo, que le permite sustraerse de las presiones del inmediatismo utilitarista que hoy, convoca al desarrollo de la investigación aplicada, enviando al olvido la básica;
- La convivencia democrática, la coexistencia tolerante y respetuosa de diversas concepciones político-ideológicas, en una sociabilidad en y por el trabajo, y
- El cobijo que, a todos estos elementos, proporciona el ejercicio pleno de la autonomía, entendida como la capacidad de autogobernarse y autodeterminarse” (Federico Novelo, 1992:23).

Asimismo, Leoncio Lara Saénz señala que:

La autonomía de las universidades e instituciones públicas de educación superior se otorga solamente por una ley federal o local, sea del Congreso de la Unión o de los congresos locales, respectivamente, como se desprende tanto de las normas de la Constitución general como de las disposiciones de las Constituciones de los Estados de Puebla y Veracruz, por mencionar algunos ejemplos, y que la nómina constitucional de los elementos que integran la autonomía de estas instituciones se integra por:

- a) La facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas;
- b) La capacidad de nombrar internamente a sus autoridades;
- c) El poder de establecer su normatividad y reglamentación interna;
- d) La capacidad de realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura;

- e) La obligación de respetar la libertad de cátedra e investigación, y de libre examen y discusión de las ideas;
- f) La igualdad de derechos y obligaciones de las mujeres y los hombres;
- g) La facultad de determinar sus planes y programas;
- h) La potestad de expedir títulos profesionales;
- i) La capacidad de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico, y
- j) La capacidad de administrar su patrimonio” (Lara Sáenz, 2006:156).

José María Serna (2006:146) marca la distinción de autonomía entre las universidades públicas y las privadas de la siguiente manera: en las primeras, se define en su relación con la administración pública centralizada, y responde a la idea de descentralización administrativa. A su vez, dicha autonomía proviene de una decisión del poder legislativo federal o local, en virtud de una habilitación constitucional que le permite a ese poder crear los mencionados entes autónomos y descentralizados.

Por su parte, la autonomía de las universidades privadas se distingue de la anterior, en tanto no se refiere a una modalidad organizativa de la administración pública, sino que son personas de derecho privado que gozan de todas las garantías individuales que la constitución establece en protección de los gobernados (Serna, 2006:147), es decir, esa autonomía, forma parte del régimen de libertades que la constitución consagra, cuyo objetivo es que los gobernados puedan realizar las actividades que consideren relevantes para alcanzar sus metas, con los límites que la propia ley establece.

La autonomía ha resultado de la negociación y el compromiso, de soluciones pactadas, como auto limitación del Estado y su voluntad de descentralización dentro de los marcos político-jurídicos del sistema. Parte central de las condiciones de la autonomía es la evidencia de un grado creciente de calidad académica.

2.4 LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

2.4.1. Particularidades en su génesis y desarrollo

Conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de 1824, en su artículo 50° fracción I, era deber del Estado establecer colegio; fue por esto, que el 3 de marzo de 1828 en el edificio conocido como “Casa de las Piedras Mieras” ubicado en Tlalpan (en ese entonces capital del Estado de México), se inauguraron las cátedras del Instituto Literario del Estado de México, bajo la dirección del franciscano fray José de Jesús Villapadierna.

El doctor en Teología y abogado José María Luís Mora junto con un grupo de diputados abogaron por la creación de un colegio de estudios superiores que capacitara a los jóvenes, en donde la educación científica debía separarse de la religiosa.

La fundación oficial del Instituto Científico y Literario comenzó el día 16 de febrero de 1828. Dos días después los diputados dieron su aprobación, pero fue hasta el 3 de marzo cuando se publicó en la gaceta de gobierno y entró en vigor con la firma de don Lorenzo de Zabala, por lo que esta última fecha es la que se toma como el día de la fundación oficial (Peñaloza, 1999:17).

En 1833, cuando los poderes se instauraron en Toluca, el Instituto Científico y Literario cambio de sede al Beaterio, edificio ruinoso expropiado a la familia Serrano, que en el siglo XVIII había sido donado a las madres carmelitas de Toluca, para que funcionara como casa para las beatas.

En este año se nombró director al señor José María González Arratia, él fue el encargado de hacer los arreglos y reparaciones para que los alumnos y maestros pudieran contar con un recinto adecuado para sus actividades. Estas remodelaciones se hicieron a los Colegios para niñas que dirigían las madres Carmelitas de Toluca, uno para españolas y otros para indígenas.

González Arratia renuncia al Cargo de director del Instituto al momento de terminar la obra realizada y en su lugar queda el poeta cubano José María Heredia

quien fuera uno de los diputados que apoyaran la reinstalación del colegio (Peñaloza, 1999:25).

En 1835 se clausura el Instituto, debido a que en el país se instaló un gobierno centralista y con ellos grandes cambios como éste y el de que Toluca perdiera su categoría de capital del Estado.

Fue hasta el año de 1846 cuando las circunstancias cambiaron a favor de la Universidad ya que el gobierno se torna federalista de nueva cuenta. El 7 de noviembre de este año de expide un decreto por medio del cual se restablecía el Instituto Literario con fondos públicos.

En el año de 1847 Felipe Sánchez Solís se hace cargo del Instituto después del que el licenciando José María Romero Díaz tomara las riendas, las cátedras con las que se inauguraron los cursos fueron:

“en el área de idiomas: latín, mexicano, griego, francés e inglés; en el campo humanístico: lógica, ideología, metafísica y moral; en la línea matemática: aritmética, álgebra elemental y superior, geometría analítica y especulativa, trigonometría y calculo diferencial; además de geometría, historia, poética, literatura, retórica, economía política, derecho patrio, derecho canónico y derecho natural y de gentes, principios de arquitectura y academia de dibujo (Peñaloza, 1999:30).

A partir de 1847 y hasta 1889 se incorporaron al Instituto personajes que jugaron un papel destacadísimo en la vida y la historia nacionales. Se trató de, entre otros, Joaquín Alcalde, Ignacio Ramírez, Ignacio Manuel Altamirano y desde luego Felipe Berriozábal. Además, quien sería Gobernador del Estado de México, Alberto García; algunos más son Jesús Fuentes y Muñiz y el erudito Mariano Riva Palacio. Es en ellos en quienes se concentró de manera más fuerte el renombre del Instituto, para siempre.

Con el gobierno de Riva Palacio es que se instaura la Ley Orgánica y el reglamento interno, como primer antecedente de la norma propiamente universitaria. Asimismo, en 1851, se establecen las carreras en comercio, derecho y agricultura, además de la fundación de la Academia de Dibujo y Pintura, que resultaron ser

igual de destacadas. Impregnado por el espíritu positivista, el Instituto se mantuvo a la vanguardia impulsada por el porfirismo dando a Toluca un prestigio reconocido a nivel nacional. Transitaron por sus aulas hombres como don Gustavo Baz (quien fuese gobernador del Estado de México en dos ocasiones), el también erudito y magnífico Daniel Cosío Villegas historiador y politólogo, y no podía faltar José Vasconcelos, a quien la memoria patria guarda un lugar único, pues fue ni más ni menos que rector de la Universidad Nacional y Director de la Escuela Nacional Preparatoria.

El lema con que se distingue desde entonces al Instituto, “Patria, Ciencia y Trabajo” fue adoptado durante la gubernatura del Lic. José Zubieta (1880 a 1889), quien siempre manifestó disposición excepcional para apoyar la instrucción pública. El nivel de excelencia, mantenido por décadas, vio nacer la intelectualidad notable de Horacio Zúñiga (autor de la letra del himno del Instituto), el célebre poeta Gilberto Owen, y Juan Fernández Albarrán, también gobernador del Estado.

2.4.2. El ICLA

Creado en 1943, “el Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México, [fue diseñado] como institución pública descentralizada, destinada a impartir enseñanza y cultura superiores, dotado de plena personalidad jurídica autónoma en los aspectos económico, técnico y administrativo” (FORUM, 2003:11).

Es ésta una época de relevancia especial para el ICLA, pues luego de que el Lic. Juan Josafat Pichardo Cruz le dejase al Licenciado Adolfo López Mateos la dirección en octubre del 44, éste tuvo la decisión de transformar al ICLA en Universidad. Además, impulsó la creación de la Escuela de Medicina en 1955, el mismo año en que habría de elaborarse el proyecto fundacional de las facultades de Ingeniería y Comercio, lo cual sentaría las más sólidas bases para dar paso a la nueva Universidad.

2.4.3. La creación de la Universidad Autónoma del Estado de México

Antes de entrar en detalles sobre la situación de la recién creada universidad, hay que comprender que la solidez del Instituto en 1946 superaba con creces el nivel de un colegio; sin embargo, el desarrollo que habría de tener la industria en el Valle de México era tal que los estudiantes se enfrentaban a un rezago derivado no del propio Instituto, sino de las nuevas condiciones sociales. Esto motivó al Lic. Juan Josafat Pichardo para crear nuevas carreras adecuadas a la nueva situación del Estado, que desembocó en la fundación de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Estuvo en manos de la XXXIX Legislatura local aprobar la Ley Orgánica de La Universidad Autónoma del Estado de México el 16 de marzo, que entró en vigor sólo cinco días después. Fueron los mismos días en que se realizó la integración del Consejo Universitario representado por profesores y alumnos. Pichardo fue nombrado el primer rector de la UAEM. La conformación del Consejo contaba con consejeros de maestros, alumnos y directores de las Escuelas de la Universidad (seis por cada uno de ellos).

“El esquema administrativo de la Universidad era sencillo y eficiente. Un secretario auxiliaba al rector en sus tareas, lo representaba cuando era necesario y encabezaba el equipo de trabajo. Un oficial mayor atendía las cuestiones de trámites, apoyado por un departamento de contabilidad, uno de servicios generales y unos de control escolar” (Peñaloza, 1999:54).

Los directores estaban a cargo de la difusión cultural de sus espacios, así como de la extensión universitaria. Las dependencias estaban regidas por las autoridades que elegían de manera autónoma y representadas, como se dijo, en el Consejo Universitario. La expansión no se hizo esperar: se inauguraron Escuelas Preparatorias en Sultepec y Texcoco. Mientras tanto, el Toluca el Lic. Adolfo López Mateos, ex universitario y en ese momento presidente de la nación, donó un campo de aviación donde se edificaron las escuelas de medicina, enfermería, campos deportivos y la preparatoria.

El apoyo de los egresados comenzó a sentirse cada vez de manera más fuerte. Así, el Dr. Gustavo Baz y el M. C. Mario Olivera Gómeztagle colaboraron en la construcción de la escuela de Arquitectura y de Odontología; posteriormente, en lo que toca a la Ciudad Universitaria, el M.C. Jorge Hernández García fue determinante para edificarla durante el periodo del gobernador Juan Fernández Albarrán.

La Facultad de Química y la de humanidades se levantaron mientras la rectoría era ocupada por el médico Guillermo Ortiz Garduño, entre 1969 y 1973, además de los primeros tres planteles de la Escuela Preparatoria. El monumental busto del Lic. Adolfo López Mateos fue colocado también en esos años, y se crearon otras carreras: psicología, administración pública, geografía, medicina veterinaria, economía e ingeniería mecánica. Fueron los tiempos en que se desconcentró el bachillerato, hecho que permitió llevarlo a municipios como Capulhuac, Tenango del Valle, Temascaltepec, Atlacomulco, Ciudad Nezahualcóyotl e Ixtapan de la Sal.

Una de las inquietudes y méritos de Ortiz Garduño fue reformar la calendarización y programas del bachillerato; de ese modo, se establecieron los programas semestrales y planes alternativos que permitiesen realizar en menos tiempo los estudios, priorizando en ciertas materias y creando otras de carácter instrumental (Peñaloza, 1999: 54).

El nuevo sentido que se le dio a los estudios profesionales permitían a los estudiantes que, partiendo de un mismo tronco común, pudiesen terminar como técnicos profesionales después de dos años, con la facilidad de especializarse si continuaban sus estudios o incorporarse desde ese momento a la vida productiva. La base de esta reforma fue el sistema con que se agrupaban las carreras por áreas específicas de conocimiento. Este sistema duró poco, pues un par de años después los programas volvieron al rigor previo.

Si bien los primeros veinte años fueron de paz y tranquilidad, vendría una década de convulsiones y transformaciones para el bien de la vida democrática de la joven Universidad. El motor de estos cambios nació de la comunidad estudiantil y se extendió rápidamente hacia los trabajadores y profesores.

Fue en 1974 cuando un grupo de estudiantes de la Facultad de Humanidades exigió el acceso de profesores normalistas a esta Facultad, además de maestros de tiempo completo y el respeto irrestricto de la autonomía por parte del gobierno estatal. Pero la rectoría no estaba dispuesta a conceder tales demandas y un año después se desató una huelga que incrementó las peticiones: demandaban igualdad estudiantil en el Consejo ante el peso del que gozaban los profesores y la no reelección del rector.

El ingeniero Jesús Barrera Legorreta, haciendo caso omiso de lo que pedía el Comité Coordinador de Lucha, se reeligió por un periodo más agravando así el conflicto. Se sumaron a la lucha otras Facultades y no quedó más alternativa para Barrera que ausentarse del cargo, asumido entonces por el maestro Antonio Huitrón Huitrón, quien logró reducir las protestas y conciliar entre el grupo disidente y las autoridades universitarias.

Sin embargo, durante la administración de Carlos Mercado Tovar (1977-1981) se desató una controversia con los sindicatos de trabajadores (SITUAEM) y profesores (SUPAUAEM), que provocó nuevas huelgas tendientes a la legislación laboral. De modo que surgieron dos nuevas agrupaciones sindicales que debilitaron y terminaron por desaparecer a las mencionadas: se trata del SUTESUAEM, de trabajadores, y de la FAAPUAEM, que representaba a los profesores. El reclamo básicamente consistía en reclamar la titularidad de los contratos colectivos. Finalmente, durante la gestión de Mercado “se estableció un nuevo sistema, que se integraría por la Secretaría Académica, la Secretaría Administrativa, la Secretaría de Rectoría, la Coordinación General de Difusión Cultural y Extensión Universitaria y la Coordinación de Investigación Científica” (Peñaloza, 1999: 54).

Más allá de los conflictos y las pugnas, vale la pena resaltar otras modificaciones sustanciales y definitivas para la UAEM. Una de ellas es la instauración por vez primera del Plan de Desarrollo Institucional, en el que las autoridades definen cuáles son los objetivos por cumplir para la administración entrante. En este sentido, se ahondaron los esfuerzos para continuar la ya iniciada descentralización, y ofrecer así educación a otras regiones. Ya no sólo se trataba

del bachillerato, sino del nivel profesional. Así pues, se crearon las Unidades Académicas Profesionales (UAP) desde 1984.

Además, y en sustitución de la Ley Orgánica de 1956, durante el rectorado del M. en C. Efrén Rojas se buscó y obtuvo la aprobación de una Ley de la Universidad, en la que participó, evidentemente, el Consejo Universitario. Fue aprobada en 1992. Dos años después, en septiembre de 1994, fueron aprobados los doctorados en ingeniería, y en 1995 inició labores la UAP de Texcoco, en cuya inauguración participó el Presidente Ernesto Zedillo (pospuesta hasta 1998).

En cuanto a la normatividad universitaria, cabe destacarse algunos logros más que dan cuenta del espíritu democrático de esta institución. Primero, en 1990, una reforma integral a la legislación universitaria que habría de llevar hacia el Estatuto Universitario aprobado el 5 de junio de 1996, que se caracterizó por su nivel vanguardista, dado que conciliaba y respetaba tanto las relaciones jurídicas internas a la Universidad (ejerciendo debidamente su autonomía) como los principios de nuestra Carta Magna. Entre otros puntos incluidos en este Estatuto se encuentra; la Defensoría Universitaria; la regulación del trabajo de todos los espacios de la UAEM (Dependencias Académicas, Planteles de la Escuela Preparatoria y Organismos Académicos); y, en consonancia con los tiempos, la transparencia y rendición de cuentas.

2.4.4. Realidad socio-jurídica de la UAEM

A continuación (apartados 2.4.4.1, 2.4.4.2 y 2.4.4.3) se presentan fragmentos de la “Metodología para el Programa de Reforma Integral de la Legislación Universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México 2005-2009”, en los que tuve el honor de colaborar junto al Dr. Hiram Raúl Piña Libien y coordinado por el Dr. en A.P. José Martínez Vilchis, publicado en marzo de 2009 con el título *Compilación Legislativa Universitaria* (México,UAEM, 2009). La intención es mostrar cómo ha evolucionado, a través de su historia y su legalidad, la Universidad Autónoma del Estado de México desde que fuese el Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México; y, por otro lado, explicar

en qué consiste tal Metodología para el Programa de Reforma Integral de la legislación

2.4.4.1 Evolución jurídica ICLA-UAEM

El artículo 228 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827, dispuso la Fundación del Instituto Literario.

Por Decreto Núm. 95 de 18 de febrero de 1828 se fundó y erigió provisionalmente el Instituto Literario en el Estado. El 29 de mayo de 1830 se decretó el cese del mismo.

Mediante Decreto Núm. 296 de 6 de mayo de 1833, se derogó el Decreto núm. 95 de 18 de Febrero de 1828, a través del cual se faculta al gobernador para que establezca el Instituto Literario bajo las bases que juzgue convenientes.

En ese mismo año, mediante Decreto Núm. 318 de 29 de mayo, se declaró propiedad del Estado la fábrica conocida en Toluca con el nombre de Beaterio.

Por medio del Decreto Núm. 366 de 13 de enero de 1834 se expidió la Ley Orgánica de la Instrucción Pública del Estado de México.

El 7 de noviembre de 1846 se aprobó, mediante Decreto Núm. 28, el Reglamento del Instituto Literario, y el Reglamento Interior del Instituto Literario del Estado de México (de 17 de agosto de 1850), y que fuera publicado mediante Decreto Núm. 47 de 28 de octubre de 1851. En este último año, se expidió por Decreto Núm. 47 de 28 de octubre la Ley Orgánica del Instituto Literario del Estado.

En 1852, la Honorable Legislatura expidió dos acuerdos relativos al Instituto Literario (31 de mayo y de 2 de junio).

El plan de estudios del Instituto Literario del Estado de México fue dado mediante Decreto Núm. 157 de 4 de enero de 1870.

Mediante Decreto Núm. 63 de 9 de enero de 1871 se estableció el arreglo de los estudios preparatorios en el Instituto Literario. En ese mismo año, mediante Decreto Núm. 109 de 19 de octubre se estableció en el Instituto Literario una escuela de primeras letras.

Para 1872 se expidió, a través del Decreto Núm. 42 de 19 de octubre, la Ley Orgánica del Instituto Literario del Estado.

El Decreto Núm. 65 de 15 de marzo de 1875 modificó la Ley Orgánica del Instituto Literario. Así mismo, el 30 de diciembre de 1876 se publicó la Reforma a la Ley Orgánica del Instituto Literario del Estado, de 19 de octubre de 1872.

Mediante Decreto Núm. 90 de 16 de octubre de 1880 se autorizó al Ejecutivo del Estado para que reformara la Ley Orgánica del Instituto Literario.

El 25 de febrero de 1881, mediante Decreto Núm. 106, se expidió el Plan General de Estudios del Instituto Literario; y el 2 de marzo de 1881 el Reglamento del Instituto Literario del Estado de México.

Mediante Decreto Núm. 42 de 26 de enero de 1884 se expidió el Plan de Estudios del Instituto Literario.

El 4 de mayo de 1885, mediante Decreto Núm. 21, se autorizó al Ejecutivo del Estado para que reformara los decretos vigentes sobre instrucción pública.

En 30 de septiembre de 1886 se autorizó al Ejecutivo para que pudiera reformar la Ley Orgánica del Instituto Literario y las demás que a ella se refirieran: que liquide la deuda contraída por el Gobierno del Estado con el referido Instituto, y que proceda a verificar su pago de la manera que se previene, según consta en el Decreto Núm. 83. En ese mismo año, concretamente el 15 de diciembre, se expidió la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario del Estado de México.

El 6 de enero de 1887 se expidió el Reglamento Interior del Instituto Científico y Literario del Estado de México.

Por Decreto Núm. 52 de 15 de octubre de 1888 (Art. 2º) se facultó al Ejecutivo para que pueda reformar la fracción (sic) II del Art. 69 de la Ley Orgánica del Instituto, de 15 de diciembre de 1886.

En 1889 se decretó el reestablecimiento de las clases de Jurisprudencia y Legislación, en el Instituto Científico y Literario del Estado.

Por Decreto Núm. 58 de 27 de septiembre de 1896 se facultó al Ejecutivo del Estado para reformar la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario; así mismo, por Decreto Núm. 70 de 24 de diciembre de 1896 se expidió la Ley Orgánica para el Instituto Científico y Literario del Estado.

En 1898, se expidió la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario del Estado de México y el 15 de febrero de 1898 se expidió el Reglamento Interno del Instituto Científico y Literario del Estado de México.

El 24 de marzo de 1899 se reformó y adicionó la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario

Por Decreto Número 20 de 14 de septiembre de 1899 se dispuso que este establecimiento lleve en lo sucesivo, el nombre de "Instituto Científico y Literario Porfirio Díaz".

En 1902, mediante Decreto Número 24 de 14 de enero, se reformó la Ley Orgánica del Instituto Científico y Literario.

El 1º de febrero de 1905 se expidió el Reglamento del Internado del Instituto Científico y Literario "Porfirio Díaz". El 11 de febrero de ese mismo año se reformó la Ley Orgánica del Instituto de 1902.

Por Decreto Número 6 de 11 de abril de 1907 se dispuso el reestablecimiento en el Estado, de los estudios profesionales para la carrera de abogado.

En 1908, mediante Decreto Numero 55 de 15 de octubre, se autorizó al Ejecutivo para reformar el plan de estudios del Instituto Científico y Literario del Estado. El 23 de diciembre del mismo año se expidió la Ley Orgánica del Instituto

Científico y Literario del Estado de México y los artículos 1° (incisos A, G y H) 99 y 100 del reglamento del mismo plantel.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1917 se determinó, a través del artículo 222, que la Educación Pública se impartiría por medio del sistema universitario.

Por el Decreto número 34 de 31 de diciembre de 1943 se expidió la Ley Orgánica del Instituto Literario del Estado de México.

El 21 de marzo de 1956¹⁸ se dio la transformación del Instituto Científico y Literario Autónomo del Estado de México, en Universidad Autónoma del Estado de México. En ella se establecieron las bases constitutivas y orgánicas fundamentales de la naciente Universidad, mismas que fueron complementadas con la expedición del Reglamento General de la Universidad⁶ y otras disposiciones jurídicas que tuvieron por objeto regular el funcionamiento orgánico, académico y administrativo que permitieran, entre otras cuestiones, el cumplimiento de los fines institucionales.

Los anales jurídicos reportan únicamente la abrogación del Reglamento General de 1956 y la aprobación de su nueva versión en febrero de 1965, así como la expedición del Reglamento Especial de Exámenes de 1966.

Bajo este contexto transcurrió década y media de vida institucional. Durante dicho período, la Universidad se consolidó y expandió bajo la observancia y aplicación del orden normativo original.

En marzo de 1977, marzo de 1978 y enero de 1980, se efectuaron diversas reformas y adiciones a la ley de la Institución, mismas que estuvieron destinadas al perfeccionamiento democrático de su forma de gobierno, y la incorporación de las reivindicaciones laborales alcanzadas por su personal académico y administrativo.

¹⁸ Aprobada mediante Decreto No. 70 de la XXXIX Legislatura del Estado. Publicada en la Gaceta del Gobierno, Tomo LXXXI, Número 22 del 17 de marzo 1956, entró en vigor el 17 de marzo de 1956.

Es en la primera parte de la década de los años 80 cuando la UAEM lleva a cabo diversos procesos legislativos que tuvieron por fin adecuar reglamentariamente las mencionadas reformas a la ley, así como resolver lagunas, imprecisiones y disfunciones regulativas resultantes de la falta de articulación entre las transformaciones estructurales y funcionales adoptadas y las disposiciones reglamentarias vigentes.

Así, se discute y aprueba el nuevo Reglamento General de la UAEM, que fuera expedido el 23 de abril de 1980 (abrogado por el Estatuto Universitario de 1996); el Reglamento de Integración y Funcionamiento del Consejo Universitario con vigencia desde el 16 de septiembre de 1980, el Reglamento de la Escuela Preparatoria, vigente desde el 6 de septiembre de 1983, y los reglamentos sustantivos que regularon los estudios de posgrado y la revalidación e incorporación de estudios, los cuales fueron objeto de abrogación y derogación posteriores.

2.4.4.2 El programa de reforma integral de la legislación universitaria

El 15 de agosto de 1990, el Honorable Consejo Universitario aprobó el *“Programa para la Reforma Integral de la Legislación Universitaria de la UAEM”*, en él se estableció que las Universidades Autónomas de la República Mexicana constituyen comunidades sociales determinadas, establecidas por el Estado bajo la figura jurídica de organismos descentralizados.

Este programa tenía como objetivo:

Proveer a la Universidad Autónoma del Estado de México de un régimen amplio y actualizado que establezca fines, estructuras y procesos, señale cauces de conducta, norme procedimientos y actuaciones, y estimule la innovación y superación de las formas de vida universitaria; observándose en todo momento que su integración mantenga vivos los principios y valores históricos de la Institución, mesure la vigencia de los cuerpos normativos existentes, evalúe

reflexiva y prospectivamente la creación de modos de vida nuevos, e inscriba su conjunto en el contexto y compromiso social de la institución.

Las acciones previstas en dicho programa se concretaron en el Decreto número 62 de la H. LI Legislatura del Estado de México, por el que se aprobó la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México el 27 de febrero de 1992, y que fuese publicado en la «Gaceta del Gobierno» el 3 de marzo de 1992, para entrar en vigor el día de su publicación.

Posteriormente, la Comisión de Legislación del H. Consejo Universitario formuló el *“Programa Legislativo para el Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México”*. Este otro programa, tenía como objetivo:

Conducir el proceso legislativo para la reforma e innovación de la normatividad de carácter general y orgánico funcional de la Universidad que, manteniendo vivos los principios filosóficos e históricos de las universidades públicas y observando las disposiciones de la Ley de la UAEM, dote a la Institución de un Estatuto Universitario que abroge el Reglamento General vigente.

Consecuencia de dicho programa es la aprobación del Estatuto Universitario, por parte del H. Consejo Universitario en sesión extraordinaria permanente, celebrada los días 15, 17, 19, 22, 24, 26 y 29 de enero; 2, 7 y 16 de febrero; 11, 13, 15, 20, 22 y 27 de marzo; 8, 15, 17 y 19 de abril y 5 de junio de 1996, y que fuera publicado en la «Gaceta Universitaria», número extraordinario del 27 de junio de 1996; para entrar en vigor el día de su publicación.

En esta tesitura, el artículo tercero del Estatuto Universitario dispuso en su artículo tercero transitorio, que en tanto el Consejo Universitario expide la reglamentación a que alude el presente Estatuto, serán aplicables en todo lo que no se opongan a éste, los reglamentos y demás disposiciones de la Legislación Universitaria.

En el período 2001-2005 se continuó con el proceso de reforma a la legislación de la UAEM. En el marco del V Foro del Centro de Estudios de la Universidad se dio pauta a consultar a la comunidad universitaria sobre “La Universidad Pública que queremos ser”.

En atención a la autorización del H. Consejo Universitario, en sesión extraordinaria de fecha 6 de junio de 2003, la Comisión Permanente de Legislación convocó a la comunidad universitaria para que expresara públicamente por diferentes medios, su opinión sobre los siguientes temas:

- a) Transformación de las Unidades Académicas Profesionales (Temascaltepec, Atlacomulco, Amecameca, Zumpango, Texcoco, Ecatepec, Valle de Chalco Solidaridad, Valle de México “Atizapán de Zaragoza” y Valle de Teotihuacan) en Centros Universitarios; integración de sus órganos colegiados; procedimientos para la designación de sus representación ante el Consejo Universitario.
- b) Requisitos del grado académico de doctorado para ser rector y grado académico de maestría para ser director.
- c) Incorporación de los representantes sindicales al Consejo Universitario con el carácter de miembros ex officio.

La consulta a la comunidad universitaria se llevó a cabo del 6 al 20 de junio de 2003. De la sistematización y procesamiento de la información se tuvo como resultado la Iniciativa de Reforma a la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México; misma que fuera turnada para los efectos constitucionales y legislativos conducentes al Ejecutivo del Estado.

Cabe indicar que dicha Iniciativa fue aprobada por la Legislatura Estatal, en razón de que coincidió su discusión con los tiempos electorales de la política mexiquense.

El *Programa Legislativo para el Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México* formulado por la Comisión de Legislación del Honorable Consejo Universitario, cuyo objetivo consistió en dotar a la Institución de un Estatuto Universitario.

2.4.4.3 Metodología para la reforma legislativa de la Universidad Autónoma del Estado de México

El documento que regula la metodología para la reforma legislativa de la UAEM, se precisa que:

“En la formulación de una metodología científica para la configuración del orden jurídico de cualquier Universidad Pública Mexicana autónoma por ley, deben estudiarse minuciosamente aspectos inherentes a su historia y tradición jurídica, su estructura y organización jurídico-política; además debe tenerse presente que no es posible alterar, ni contravenir la constitución del orden normativo universitario, tomando en cuenta la generalidad, permanencia, impersonalidad y abstracción de la norma, así como su congruencia, unidad, jerarquía y especialización” (UAEM, 2005).

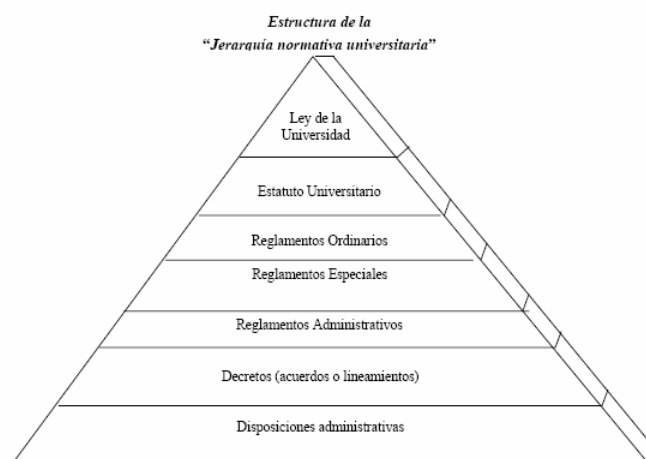
Esta formulación jurídica, cuyo nombre completo es: *Metodología para el programa de reforma integral de la legislación universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México 2005-2009*, representa un “instrumento único en el país a través del cual se sistematiza la teoría jurídica de las universidades” (UAEM, 2005).

La metodología para el programa de reforma universitaria de la UAEM, señala que:

- El *Estatuto Universitario* indica la forma, modalidades y procedimientos de aprobación y modificación de la reglamentación que derive de la ley y del propio Estatuto, y que se encuentra determinada de la siguiente manera:
- *Reglamentos ordinarios.*- Son aquellos que se encuentran destinados a regular actos, hechos o situaciones jurídicas de observancia general para la Universidad o una de sus partes o, un objeto o situación de la misma competencia.
- *Reglamentos especiales.*- Se encuentra destinados a establecer la operatividad de ordenamientos superiores o regular un objeto, proceso o situación determinados.

- *Reglamentos administrativos.*- Regulan la aplicación y cumplimiento de normas superiores u ordenarán el ejercicio de la función administrativa.
- *Decretos (acuerdos o lineamientos).*- Destinados a regular un acto, hecho o situación específicos, o determinar la observancia o ejecución de normas superiores.
- *Disposiciones administrativas.*- Serán acuerdos, circulares o instrucciones destinados a conducir el ejercicio de la función administrativa.
- Como se aprecia, el estado de derecho universitario se encuentra, por su propia dinámica, jerarquizado, es decir, que el Estatuto Universitario, los reglamentos, decretos y disposiciones de carácter administrativo, se encuentran subordinados en relación a la norma “fundante”, a la Ley de la Universidad.

Por otra parte, el Estatuto Universitario disciplina el procedimiento que deberá observarse, para que materialmente sean producidas las normas jurídicas que se encontrarán subordinadas a la Ley de la Universidad.



El artículo 13 del Estatuto Universitario prevé las disposiciones procedimentales que posibilitan realizar las acciones destinadas a generar cualquier instrumento jurídico. Por este motivo, conforme a una adecuada técnica jurídica, es necesario que cada uno de los proyectos específicos establezcan los cauces, actividades, medios, instrumentos y mecanismos que conformen la metodología jurídica que

deberá seguirse para la integración de la información, participación de los integrantes de la comunidad universitaria, elaboración de iniciativas, discusión y aprobación del ordenamiento o disposiciones jurídicas del cual se trate, así como el tiempo y modalidades en que se deberán llevar a cabo con el fin de tener un orden jurídico acorde con la transformación de la Universidad.

Por tal motivo, la metodología jurídica que se aplicará para este programa de reforma indaga en la realidad social, con el objeto de detectar los factores endógenos y exógenos que afectan el desarrollo de las actividades de la organización social; pero sobre todo pretende encontrar las respuestas de la problemática institucional.

Utilizando para estos fines la inducción, la deducción, la síntesis, el análisis, la exégesis, la comparación, el diagnóstico, el acopio de información y la opinión de los actores involucrados en el desarrollo institucional, se potenciará la reforma integral y la plena observancia del marco jurídico universitario.

Sin embargo, en su realización deberá tenerse cuidado con los siguientes aspectos:

- No alterar, ni contravenir la constitución del orden normativo universitario, tomando en cuenta la generalidad, permanencia, impersonalidad y abstracción de la norma, así como su congruencia, unidad, jerarquía y especialización.
- Observar la existencia de una norma básica o constitutiva.
- Respetar la jerarquía establecida en el Estatuto Universitario.
- Recordar que la supletoriedad de la norma jurídica implica que la norma suplida regula deficientemente o tiene ausente una determinada institución jurídica, misma que se encuentra prevista en la norma suplente.

Para ello, deberá cumplirse con lo siguiente:

- Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el ordenamiento supletorio;

- Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate;
- Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y
- Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.
- Tener presente que una norma jurídica es válida en cuanto ha sido creada, conforme al procedimiento ex profeso dispensado.
- Evitar el “conflicto de leyes o de normas”.
- Vigilar el estricto cumplimiento de las normas.

2.4.5. Principios de la Universidad Autónoma del Estado de México

Según el *Estatuto de la Universidad Autónoma del Estado de México* vigente desde 1996¹⁹, y reformado en 2006²⁰ y 2007²¹, los principios que rigen a esta Universidad Pública son:

ARTICULO 3° BIS.- Además de los principios previstos en el artículo 3° fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Universidad fomentará y fortalecerá entre sus integrantes los valores y principios conaturales a su ser y su deber ser, siguientes: democracia, responsabilidad social, justicia, pluralismo, identidad, transparencia y rendición de cuentas (UAEM, 2009:21).

¹⁹ Gaceta Universitaria Número Extraordinario, 27 de junio de 1996, Época VI, Año XIII.

²⁰ Gaceta Universitaria Número 128, febrero 2006, Época XII, Año XII.

²¹ Gaceta Universitaria Número Extraordinario, junio de 2007, Época XII, Año XXIII.

CAPÍTULO TERCERO

*SISTEMA NORMATIVO LEGAL DE LAS UNIVERSIDADES
PÚBLICAS EN MÉXICO*

CAPÍTULO TERCERO

SISTEMA NORMATIVO LEGAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS EN MÉXICO

SUMARIO 3.1 Las Universidades Públicas y la Teoría Constitucional 3.2 Derecho positivo y régimen normativo de las Universidades 3.3 Conceptualización de la fracción IV del artículo 3° Constitucional 3.4 El caso particular de la UAEM

3.1 LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS Y LA TEORÍA CONSTITUCIONAL

3.1.1 La educación, antecedente constitucional

La Universidad Pública es uno de los fenómenos jurídicos con mayor trascendencia en la vida del siglo XX mexicano, ya que en ella se sintetizan los ideales y principios de nuestra propia historia, son reflejo de la realidad nacional y constituyen un baluarte para la defensa de valores intrínsecos a la esencia del ser mexicano moderno, valores como: libertad, laicidad, igualdad, democracia, responsabilidad social y transparencia.

Por ese hecho la Universidad Pública transita de la mano con la evolución constitucional de México, sin perder de vista que es hasta los años ochenta del siglo XX, donde se reconoce a rango constitucional la presencia de las instituciones públicas de educación superior en nuestra Carta Magna, pero lo anterior no significa que la materia educativa inherente a las actividades de las Universidad, siempre ha estado presente en nuestras diferentes normas fundante.

En este sentido hay que destacar, que las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país, con mayor o menor medida establecieron preceptos en materia educativa. Sin embargo, es de puntualizarse que los textos del siglo XXI, se enfocaron prioritariamente en garantizar la libertad en el ámbito educativo o la voluntad por favorecerlo; siendo hasta el siglo XX con el proceso constitucional revolucionario y la texto de 1917, donde el tema de la educación se traslada de la

meras aspiración libertaria, a una definición mucho más sustantiva y obligada para el Estado naciente.

El tema educativo, como se refiere, entra en la visión social del naciente modelo de país, su forma y modelo, generara debates ideológicos y la adopción de diversos principios que le nutren y fortalecen. No hay que olvidar como señala Salvador Valencia (2002) que no con poca razón, que el tema causó “...un enorme interés [...] en los debates del Constituyente de Querétaro²², en los cuales fueron necesarias cuatro sesiones para agotarlo” (Valencia Carmona, 2002:333).

Interés que conformaría la tendencia claramente progresista de aquel Constituyente, y su apertura hacia el constitucionalismo social²³, que encontraría su aquiescencia en la legislación laboral, agraria y del trabajo que el mismo texto constitucional adopta.

Los diputados Múgica, Román, Recio y Celuga, presentaron al pleno del Congreso un proyecto relativo al hoy artículo tercero constitucional, el cual despertó una polémica²⁴ entre las fracciones del propio Constituyente, ya que por un lado el grupo moderado abogaba por la libertad de enseñanza y el laicismo sólo en los establecimientos públicos, y oficiales, siendo más relajado en cuanto a la enseñanza privada; por su parte el grupo radical, buscaba extender el laicismo a todo el espectro educativo, estableciendo a su vez normas estrictas para la enseñanza privada o religiosa.

De estos acalorados debates privó el criterio más radical, estableciendo como texto original del artículo 3° de la Constitución Federal el siguiente:

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

²² Al tema educativo se le dedicaron las sesiones ordinarias 8°, 11, 13 y 15, celebradas los días 11,13,14 y 16 de diciembre de 1917 (Valencia Carmona, 2002:333)..

²³ Visión que busca fortalecer las libertades individuales, pero que al mismo tiempo procede a la institucionalización de las libertades, que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económicos-sociales son aceptados, donde el Estado a su vez se vuelve en un árbitro entre el capital y el trabajo, interviniendo en la cultura y la familia. Esta corriente tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, la cual se inicia con la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución alemana de Weimar de 1919. (García Laguardia, 1974:12)

²⁴ Consúltase: H. Cámara de Diputados LXI Legislatura, et. al (2003) “Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones, Tomo I, México.

religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá la enseñanza primaria gratuitamente” (González Chávez, 1999:9).

Este punto de partida constitucional, va concatenado a su vez diversas reformas constitucionales en materia educativa, donde ha de destacarse la relación entre la modificación del tema educativo, con determinadas coyunturas políticas del momento, por ejemplo, el 1921 con la instauración de la Secretaría de Educación Pública como organismo rector de la educación a nivel nacional; la educación socialista de 1934, cuando esta estuvo vigente dentro de la estructura revolucionaria; la educación universal y más abierta de finales de la Segunda Guerra Mundial en 1946; la incorporación del principio de autonomía y previsiones laborales para las instituciones de educación superior; la reforma la enseñanza laica de 1992, en el contexto de las nuevas relaciones entre el Estado y las Iglesias; la enseñanza secundaria obligatoria de 1993; y, la enseñanza preescolar obligatoria aprobada en 2001. (Cisneros Farias, 2000)

Es por ello que Mario Melgar (2002:191) sostiene que “...el artículo tercero constitucional tiene para los mexicanos del siglo XX, un carácter emblemático del sentido nacional y de la ideología del liberalismo social”.

Señala que al final del proceso revolucionario el nacionalismo se posicionó como hilo conductor del siglo XX mexicano, puesto que vio en el Estado nacional al ente que debe preservar y fortalecer a la nación, encontrando en la Constitución el camino a seguir. Toda vez que en esta se establece, que todo individuo tiene derecho a recibir educación, con un fundamento filosófico que el mismo texto señala como educación humanista, nacional, con sustento en principios esenciales, como la independencia, justicia, solidaridad internacional, que busquen desarrollar armónicamente las facultades del ser humano.

Sin perder de vista que su concepción ideológica proviene de los años cuarenta y que dejando atrás la etapa violenta de la Revolución mexicana, encontraría las bases para acordar de forma equilibrada un consenso sobre el contenido educativo en la Constitución Federal, fijando con ello un rumbo para el resto de

la sociedad. En este precepto, convergen diversas ideologías políticas e ideológicas de los mexicanos, al contener una declaración de los derechos sociales básicos de nuestro país, como lo es el derecho a la educación, el cual se complementa con otra gama de declaraciones ideológicas que se entienden extensivas a otros preceptos constitucionales, traducándose así en metas y programas de la nación mexicana.

Como nos refiere el autor Mario Melgar (2002:192) “la educación sigue siendo, como lo fue en las discusiones de Querétaro en 1917, la solución social y cultural del futuro de México y el faro de las aspiraciones nacionales”.

Como se sabe el precepto constitucional ha tenido un desarrollo interesante, en paralelo a los cambios que como nación hemos vivido, evolucionado de un texto original que daba al Estado prácticamente el monopolio educativo hacia un sistema de colaboración entre entidades federativas o los particulares²⁵ y el Estado.

Ideológicamente el precepto constitucional ha evolucionado con la misma lógica del país, pasando de la restricción para las corporaciones religiosas para establecer o dirigir escuelas del nivel básico hacia un nivel de colaboración con los particulares. Prueba de esto fue la provisión a los particulares de medios de defensa contra los actos de autoridad para el otorgamiento o retiro de autorización o reconocimiento de validez oficial, garantizando de este modo los principios jurídicos de certeza y seguridad jurídica (Melgar, 2002).

En este mismo sentido, merece atención la primera reforma del Artículo 3º de la Constitución Federal, publicada el 12 de diciembre de 1934, y que a la letra expresa:

“La educación será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social” (González Chávez, 1999:9).

²⁵ Por medio de un sistema de colaboración entre particulares a quienes se les otorgan autorizaciones para impartir la educación obligatoria, o bien a través del régimen de reconocimiento de validez oficial de estudios, para los niveles distintos a los obligatorios, o el sistema de universidades privadas, sujetas a reconocimiento de sus estudios por parte de autoridades educativas (Melgar, 2002:202).

Esta visión socialista que se estableció durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, representaba una concepción ideológica heredera de los conflictos religiosos de los años veinte; en consecuencia, suscitó fuertes rechazos, incluso en el seno de la ya autónoma Universidad Nacional, misma que no aceptó inscribir sus planes y programas a las reglas de este modelo educativo.

Con la segunda reforma constitucional en 1946 se integró un modelo innovador y tolerante, que conceptualmente recoge una serie de aspiraciones igualitarias y sociales de gran alcance y como se ha dicho, aplicable de forma sistémica al resto de los preceptos constitucionales, destacando la búsqueda del desarrollo armónico del ser humano, promoviendo el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, ajena a cualquier doctrina religiosa, y que será democrática buscando la mejor convivencia humana.

3.1.2 La Universidad Pública en la Constitución

Para la educación superior tiene gran importancia la tercera reforma constitucional de su artículo tercero, publicada en junio de 1980, donde se adicionó una fracción VIII, que elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, la cual era contemplada con antelación únicamente como una autonomía legal.

La Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión aprobó dicha adición en los términos que siguen:

“Artículo 3º...

I a VII...

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la integridad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su

personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

IX...”

Esta reforma constituyó el antecedente de la actual fracción VII del Artículo 3° de la Constitución Federal, que sería decretada el 5 de marzo de 1993 durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, introdujo entre otros elementos, la educación secundaria obligatoria, la cual dentro de sus preceptos amplió la responsabilidad del Estado en materia educativa y en consecuencia con la misma educación superior.

El texto publicado en el Diario Oficial de la Federación se reproduce para mayor referencia:

“Artículo 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

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

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

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

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

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

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

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

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

En términos universitarios es preciso comprender que la presencia de la Universidad en la Carta Magna del país “...representa elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra historia accidentada y preservar la independencia y jerarquía de su ejercicio” (García Laguardia, 1977a:17).

Que en palabras del ex rector de la UNAM, Pablo González Casanova es “el hecho de elevar a garantía constitucional la autonomía universitaria, indica el deseo de darle una jerarquía más alta, la más alta de nuestro derecho” (De la Cueva, 1973).

Así la Ley Fundamental representa el nivel más alto del sistema jurídico, el derecho fundamental de la organización y la rigidez de la norma fundamental garantiza la estabilidad forma de los preceptos.

3.1.3 La supremacía constitucional

3.1.3.1 Acercamiento a la Teoría Constitucional

El tema de la Universidad pública autónoma por ley en México se encuentra inmerso en un orden jurídico establecido en el llamado orden kelsesiano, teoría de la cual emana el sistema jurídico mexicano. El objeto del conocimiento de este sistema, es evidentemente el derecho positivo en cuanto a que se compone por un sistema de leyes emanado de la voluntad pactada de un legislador (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

En este sistema de legalidad (descripción y prescripción) como le llama Kelsen (1983) se encuentra a la ley fundamental de donde parte el conocimiento jurídico (aceptado como sistema o conjunto de normas de carácter legal) es decir, lo asume como una realidad de carácter positiva en una rama jurídica creada por el Estado (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

Así por ejemplo, la norma fundamental de los Estados-nación ha adquirido carta de naturalización con el movimiento constitucionalista bajo el nombre de Constitución, y las normas que se encuentran disciplinadas formal y

materialmente a ella se identifican con las denominaciones de ley, reglamento, acuerdo, circular, etcétera (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

3.1.3.2 El concepto de constitución, una aproximación

Una aproximación al concepto de constitución, requiere detenerse en posiciones teóricas de permitan encontrar una posición filosófico - jurídica que sea útil para esta investigación. Por tal motivo es necesario conocer los enfoques que doctrinalmente se tienen sobre ella, sea entendiéndola desde un enfoque sociopolítico o desde la perspectiva netamente formalista.

Son entonces tres opiniones de juristas alemanes las que nos esclarecen en este sentido, primero Carl Schmitt y Fernando Lassalle como representantes del pensamiento sociopolítico, y Hans Kelsen en la segunda óptica, formalista y jerárquica. Conocer estos autores tiene importancia ya que de ellos se desprenderán el resto de las concepciones doctrinarias vigentes en nuestro tiempo.

I. Pensamiento de Carl Schmitt

A. Constitución en sentido absoluto

El autor considera a la Constitución como un “un todo unitario”, una totalidad que por ello, puede percibirse de dos formas: como ser del Estado y como sistema de normas supremas y ultimas. En el primer caso, se presentan tres posibilidades para comprender el texto constitucional, a) *como la concreta situación del Estado*, visto como la concreta existencia política del país que la formula, donde el Estado no tiene constitución, sino que el Estado es la Constitución; b) *como forma de gobierno*, que se refiere a una totalidad que se integra con cada una de las formas en que se lleva a cabo el ejercicio del poder; y c) *como dinámica real*, la cual percibe la unidad política y la ordenación social como totalidad, con énfasis en la relación entre los gobernantes y los gobernados en su realidad social (Schmitt, 1970).

B. Constitución en sentido relativo

Para Schmitt (1970), la constitución también es susceptible de relativizarse, es decir, a partir de una totalidad puede restringirse a una pluralidad de leyes particulares. Lo que significa que es un documento formal y solemne. Formal porque los principios y normas que rigen la organización del Estado se consagran por escrito y de manera integral. Solemne, porque el documento no es confeccionado en cualquier momento ni por cualquier persona, es parte de una etapa coyuntural y producto de una asamblea constituyente, electa para esos fines.

C. Constitución en sentido positivo

Según el autor este es el sentido auténtico, al entender al texto constitucional como los principios que trascienden a las normas jurídicas, vista como un conjunto de decisiones políticas fundamentales que se da un pueblo en su organización estatal. Lo que significa que la Constitución no es un conjunto de normas jurídica de un Estado sino los principios políticos fundamentales que determinan su organización (Schmitt, 1970:23).

D. Constitución en sentido ideal

Se comprende como un carácter distintivo y específico, contenido en una ideología constitucional, siendo un factor determinante la ideología del grupo, asociación o partido como ideal de organización del Estado de manera exclusiva y excluyente. Es decir, que el texto se vuelve una concatenación de principios ideológicos que utilizan para si grupos específicos, que la sostienen y la defienden por así convenir a su proyecto (Schmitt, 1970).

II: La doctrina de Lassalle

El autor, de clara tendencia hegeliana, reflexiona sobre dos distinciones existentes en la Constitución, una llamada social, claramente identificada con las fuerzas reales de poder; y otra, la jurídica, que esta plasmada en un hecho normativo escrito y estable.

A. Constitución en sentido social

Lassalle afirma que las definiciones que reducen a los principios fundamentales de la legislación, del gobierno o del país el significado de Constitución, deja fuera otros factores de suma importancia, por lo que pugna por describir la esencia constitucional en indagar su fundamentalidad, por medio de un método comparativo, el cual señala

“... una constitución debe tener fuerza de ley; por lo tanto deber ser también una ley, pero no una simple ley; debe ser algo más que una ley. La constitución es fundamental porque se ubica en un nivel más profundo que cualquier ley; porque actúa y se prolonga en las leyes ordinarias, de las que es fundamento; y por ello, es lo que es y no aparecer de manera diferente a lo que es” (Lassalle, 1989:30)

B. Constitución en sentido estricto

En contra sentido, Lassalle considera que las relaciones reales de la fuerza social, es decir los factores de poder, al ser escritos en una “hoja de papel” se les da una expresión escrita, que hecha, las transforma ya no en esos factores sino en disposiciones jurídicas. Lo que significa que si el texto jurídico escrito esta íntimamente relacionado con los factores reales, esta será correcta y eficaz, y por el contrario, si existe distancia entre una y otra, el resultado es una aplicación pero no una sujeción o respecto de estas normas. Lo que en sus palabras significa:

“...la constitución efectiva de un país sólo existe en las relaciones de fuerza de un país; las constituciones escritas sólo tienen valor y duración si son la expresión exacta de las relaciones efectivas de fuerza, como se presentan en la sociedad” (Lassalle, 1989:78).

Este jurista, evidentemente deja fuera un par de cuestiones elementales, en primer lugar, olvida la juridicidad de la idea constitucional, esperando que en ella se ubiquen corrientes o fenómenos propios de la ciencia política o la sociología, que si bien podrán influir en la elaboración de la norma, difícilmente reflejaran de modo total a la basta sociedad. Y en segundo lugar, limita el alcance de la norma o su eficacia, ya que olvida la relación de otras normas entre si y la influencia decisiva que reciben del texto constitucional, una presencia que no se limita a una “hoja escrita” solamente.

III. Las ideas de Hans Kelsen

Este ilustre jurista, fundador de la escuela de Viena, pilar de la ciencia jurídica y en cuya escuela esta cimentado el sistema normativo mexicano, contempla como punto de partida que una norma o un sistema jurídico son eficaces en proporción al grado de positivización que tengan, es decir, estas deben ser aplicadas, positivizarse o individualizarse para lograr su eficacia. Dinámica que explica su visión sobre la Constitución.

A. La Constitución en sentido lógico-jurídico

Para Kelsen (2000) comprender la validez jurídica de una norma depende de sus derivación puntual de la norma superior. Lo que para el caso de la norma constitucional reviste de suma importancia, ya que a esta se explica metajurídicamente, como una norma fundamental hipotética, esta norma no es positiva porque es una hipótesis, pero es fundamental porque a partir de ella se inicia la producción normativa del sistema. Esta norma fundamental hipotética es llamada por Kelsen, Constitución en sentido lógico-jurídico, al ser el punto de unión de todo el sistema normativo.

B. La Constitución en sentido jurídico-positivo

Esta Constitución, a decir de Kelsen (2000), es la primera norma susceptible de sustentar la validez jurídica de todo el sistema y de positivizarse de forma material, por medio de códigos, leyes, reglamentos, decretos, etc. Donde éstas reglas pueden crear órganos estatales, como la Federación, el Estado, el Poder Ejecutivo o Judicial; y a su vez, delimitan la competencia de cada órgano, asignándole atribuciones, de esta distinción el autor, distingue dos sentidos de la Constitución la materia y la formal.

a. *Formal*

Esta atribución se demuestra en un documento solemne que tiene ciertas características:

- a) Únicamente se produce en los sistemas jurídicos de derecho escrito o legislado.
- b) Se integra con normas jurídicas que sólo pueden ser modificados mediante un procedimiento especial destinado a dificultar esas modificaciones.
- c) Su contenido se compone de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, aunque a menudo contienen otra clase de normas que no son propiamente Constitución (Kelsen, 2000: 205).

b. Material

Desde la lógica material, la Constitución también presenta los siguientes atributos:

- Se produce en un sistema de derecho escrito o legislado, y en los de derecho consuetudinario.
- Representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.
- Se integra con los preceptos que regula la creación de formas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes (Kelsen, 2000: 220).

Es conveniente señalar lo que Kelsen sentencia respecto a la validez de las normas, es perspectiva con la norma superior, es decir la Constitución:

“...Si inquirimos porqué la Constitución es válida, tal vez encontremos su fundamento de validez en otra Constitución más antigua. Llegaremos finalmente a una Constitución que es históricamente la primera y que fue establecida por algún usurpador o por alguna especie de asamblea. La validez de esa primera Constitución es el supuesto último, el postulado final del que depende la validez de todas las normas de nuestro sistema jurídico” (Kelsen, 2000: 129).

El concepto

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define constitución como “acción y efecto de constituir o constituirse; esencia y calidades de una cosa

que la constituyen, diferenciándola de las demás”. Proviene de la locución latina “*constitutio*”, “*constituere*”, que significan etimológicamente, “*constitutio*”, “*connis*”: del verbo latino: “*constitue*”, el cual se forma, a su vez de la partícula “*cum*”, que significa “con”, y el verbo “*staturere*”, que significa poner, colocar, levantar, construir, fundar.

Los primeros significados del término “*constitutio*” se empleaban, según Rolando Tamayo en:

- a) Estado, postura, condición, carácter, constitución²⁶.
- b) Arreglo, disposición, orden, organización.²⁷
- c) Norma, Constitución, estatuto, ley, ordenanza.

Lo que en síntesis hace referencia a la idea de ser algo, a los elementos fundamentales que lo forman, a su origen y funcionamiento. Lo que no sugiere accidente o circunstancia, apostándose en una idea de base, fundamento u organización.

La Supremacía constitucional

La Supremacía constitucional es el eje rector del ordenamiento jurídico, esto significa, que en un sistema jurídico dado, el conjunto de normas jurídicas expedidas por los órganos del Estado facultados para hacerlo, esta supeditadas por jerarquía al poder del a Constitución. La cual, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, si partimos del supuesto de que para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, siendo preciso que todo le sea inferior, y lo que no lo es, sea en consecuencia parte de ella (Arteaga, 1999:3).

Al respecto, la *Metodología para el Programa de Reforma Integral de la legislación universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México*, se menciona que “Hans Kelsen sostuvo que el sistema jurídico de un Estado se halla jerarquizado, y que cada jerarquía de normas representa un grado en el orden jurídico en donde la Constitución ocupa el nivel más alto de dicha jerarquía. En la visión jurídica kelseniana la Constitución presenta dos caracteres distintos, uno

²⁶ Así “*Constitutio corporis*” (Cicerón): “El estado del cuerpo, complexión”. La forma de ser algo.

²⁷ Por ejemplo “*politeia*, as, *Constitutio Reipublicae*” (Cicerón): La organización del Estado.

formal y otro material. ...en sentido formal, es cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas. [...] en sentido material está constituida por los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes” (UAEM, 2005:2).

Dicha concepción se integra, siguiendo una pirámide integrada con las *normas primarias o fundamentales*, las *normas secundarias derivadas* de carácter general y abstracto (leyes) y, las *normas establecidas para el caso concreto y particular* (decisiones administrativas y sentencias judiciales).

No obstante, “la Teoría Constitucional liberal ha acuñado el término supremacía, para con ello calificar la cualidad que un ordenamiento o norma jurídica posee con respecto a otro u otra de su misma clase o tipo, es decir, identifica la preeminencia que se adquiere sobre un determinado orden normativo. La supremacía se basa en el principio de jerarquía, es decir, en los principios de lógica y exclusión. Por ello, posee una impronta normativista en el sentido de que mediante una cláusula normativa se permite el aseguramiento de la *lex fundamentalis* como *norma normarum*, sin ésta, sería una ley más en el elenco de normas que componen al orden jurídico. A través de la Supremacía se fija el status de la jerarquía constitucional y la subordinación de las leyes ordinarias a la misma” (UAEM, 2005:2).

Para Miguel Carbonell (1998:177), la superioridad constitucional deriva de varios datos ineludibles:

“a) la Constitución *crea* a los poderes públicos del Estado; b) *delimita* sus funciones –positiva y negativamente–; c) *recoge* los procedimientos de *creación normativa*; d) reconoce los *derechos fundamentales* de los habitantes del Estado, y e) incorpora *valores esenciales o superiores* de la comunidad a la que rige”.

El principio de supremacía de la *lex fundamentalis* se asume en virtud de estar dotada de una preeminencia dentro de un orden jurídico determinado,

característica que la distingue del elenco de normas jurídicas producidas en una realidad estatal (UAEM, 2005).

Se ha sostenido que la supremacía como principio, es la particular relación de supra y subordinación en que se encuentran las normas dentro de un ordenamiento jurídico determinado. (Quiroga, 1987: 431).

De lo precedente se colige la existencia de una verticalidad y una horizontalidad en la formulación del orden jurídico. Al referirnos a la verticalidad se alude que sobre la *lex fundamentalis* no puede encontrarse otra norma jurídica y las que de ella derivan no pueden contradecirla; mientras que la horizontalidad conlleva que las normas de igual rango no pueden contradecirse entre sí. Esto se ha expresado a través de la denominada “*pirámide kelseniana*” (UAEM, 2005).

En suma, se puede decir, que la supremacía constitucional tiene por objeto salvaguardar la permanencia de la constitución y su carácter de norma superior de la que deriva el resto del orden jurídico positivo escalonadamente (Covián, 2001: 21).

Dentro del ordenamiento jurídico mexicano se encuentra consagrado el principio de supremacía constitucional en el artículo 133, de la Constitución de 1917, texto que señala:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”

Este precepto constitucional, tiene dos partes esenciales que debe contemplarse, el primero, al otorgar el carácter de supremacía no sólo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso federal que emanan de la misma Constitución y a los tratados internacionales, lo cual no debe confundirse, con una supremacía general para todos estos ordenamientos similar a la Carta Magna,

ya que como el propio artículo señala tanto leyes como tratados han de estar sujetos a la misma Constitución, sea porque emana de ellas o porque no sea contrarios a la misma.

El artículo 133 de la Constitución de 1917, define con base en la supremacía constitucional la organización de las normas dentro del sistema jurídico mexicano, dejando en claro, la presencia de una “Ley Suprema de la Unión” que se deposita en la Constitución General de la República, las leyes federales y los tratados internacionales; la cual es seguida por las normas jurídicas de los estados, es decir, las constituciones locales, leyes, convenidos y reglamentos locales.

Esta distinción supone que en caso de presentarse un conflicto entre la normatividad de un estado y la Ley Suprema de la Unión, en principio, prevalecerá la ley suprema, salvo casos donde la legislación que se encuentra en posición superior estuviere contraviniendo al mismo ordenamiento constitucional del que forma parte, donde entonces esa ley inferior prevalecería, siempre y cuando no violente o se aparte de la Constitución de la República.

Jerarquía de las normas mexicanas

El sistema jurídico mexicano desde una perspectiva eminentemente formal establece una jerarquía de subordinación jerárquica entre los diversos instrumentos normativos que lo conforman; lo anterior, a partir de lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho precepto constitucional en su texto original expresaba lo siguiente:

“Esta Constitución, la Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

Posteriormente el 18 de enero de 1934 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación su única reforma, quedando de la forma que sigue:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

De su análisis se colige que la existencia del principio de supremacía constitucional, en el que la Constitución Federal ocupa un primer nivel, seguido por las leyes federales y tratados internacionales congruentes con ésta; de este modo, en un tercer nivel se posicionan las Constituciones de los Estados seguidas de las Leyes estatales.

No obstante, desde una perspectiva material el artículo 133 de la Constitución Federal ha sido sujeta de diversos criterios por el Máximo Tribunal de Legalidad de la Nación, con los cuales se abandonó la aceptación de una interpretación literal de este precepto.

A partir de la tesis identificada con el número LXXVII/1999 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que modificó el criterio sostenido por diversas tesis de la misma Corte, prevalecientes desde 1992²⁸, donde se estableció que los tratados internacionales serían de mayor rango que las leyes y reglamentos federales:

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no solo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar

²⁸ P.C/92 publicada en la Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Número 60, 8° Época, de diciembre de 1992.

de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que solo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que ser ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno

abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.²⁹

En consecuencia materialmente los rangos normativos, emanados de la supremacía constitucional en México, se categorizan en tres planos, el primero reservado a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el segundo, por encima de la legislación federal se encuentran los tratados internacionales, y finalmente, en un tercer plano confluyen las leyes federales y estatales.

Posteriormente, en abril de 2007 fue publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, Pág. 6 la tesis “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”, aprobada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se adopta una nueva interpretación material del precepto constitucional, que a la letra expresa:

“La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes

²⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9º Época, Tomo X, Noviembre de 1999. Tesis: P. LXXVII/99. p.46

generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional."

A diferencia del criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999, en el cual los tratados internacionales se situaban en un segundo plano, a partir de una interpretación sistemática del texto constitucional y la doctrina jurídica en materia de derecho internacional se concibe a los tratados internacionales como parte integrante de la Ley Fundamental, toda vez que fueron signados y reconocidos por el Estado Mexicano lo cual se traduce en la adopción de obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas bajo el argumento de una contraposición con la norma interna.

3.1.4 El método genético-teleológico en la interpretación constitucional

3.1.4.1 La interpretación constitucional

I. Interpretación, una aproximación

Interpretar es delimitar el significado de un término, es esclarecer su sentido, igualmente significa conocer la esencia de algo, comprender su sentido. Por ello interpretar una norma jurídica implica indagar sobre su sentido, sobre sus alcances, sobre sus relaciones con otras normas del orden jurídico (Carpizo, 1977: 65-67).

Al respecto, el maestro García Maynez en su obra "Introducción al Estudios del Derecho", se refiere de la siguiente forma:

“Interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Se interpretan las expresiones, para descubrir lo que significan. La expresión es un conjunto de signos; por ello tiene significación.

En relación con este punto conviene distinguir... los siguientes elementos:

1° La expresión en su aspecto físico (el signo sensible; la articulación de sonidos en la lengua hablada, los signos escritos sobre el papel, etcétera).

2° La significación. Lo que la expresión significa es el sentido de la misma...

3° El objeto. La necesidad de distinguir la significación del objeto resulta clara, cuando después de comparar diversos ejemplos, nos percatamos de que varias expresiones pueden tener la misma significación, pero objetos distintos; o de que es posible que tengan significación diferente, pero el mismo objeto....” (García Maynez, 325-326).

Según Savigny (citado por Zuleta 2003:22), la interpretación judicial de la ley se entenderá como:

“...un conjunto de actividades tendientes a ‘conocer la ley en su verdad’. En otras palabras a atribuir significado a las disposiciones de la ley. La referencia a la ‘ley’ refiere a un conjunto de enunciados o expresiones lingüísticas dotadas de una forma gramatical completa, redactadas mediante la utilización de los signos gráficos de la lengua natural, aprobados por los órganos investidos de la función legislativa y publicados según los procedimientos establecidos por las normas reguladoras de la producción jurídica que en tanto aprobados y publicados de ese modo, se presumen que expresan ‘normas’, ‘reglas’ o ‘preceptos’ de un cierto tipo. Por ‘interpretación’ cabe referirse a su vez...al procedimiento intelectual, conducido según reglas semántico gramaticales, cánones hermenéuticos doctrinales y preceptos legislativos, tendiente a ‘atribuir significado’ a una o más disposiciones. La atribución de significado debe concebirse como un proceso complejo, a través del cual se avanza hacia la individualización de la función lógica de los vocablos utilizados –sujeto, predicado, complementos, etc.- la identificación de la estructura sintáctica, la determinación del sentido de los

vocablos y las locuciones utilizadas, la explicitación de las partes de comunicación implícitas...omitidas presumiblemente por razones de economía en la formulación de las disposiciones.”

La interpretación permite conocer el sentido de la norma jurídica, lo cual conlleva la comprensión de la hipótesis normativa en esta contenida y en consecuencia, la correcta aplicación a un caso controvertido, ya que “....sin interpretación, no hay en absoluto ninguna posibilidad de que exista de hecho ni funcione en la práctica ningún orden jurídico” (Borja, 1985:210).

Para el investigador Linares Quintana (1953) la interpretación puede ser examinada desde el punto de vista de su *resultado* y de la *fuerza de donde proviene*. Según su *resultado* puede ser:

“1. *Literal*, atendiendo al sentido gramatical; 2. *Extensiva*, se aplica el precepto a situaciones que expresamente no abarca, pero se puede considerar que implícitamente están incluidas; 3. *Restictiva*, cuando se reduce la significación gramatical del precepto” (Linares, 1953:435).

Desde el otro sentido, de acuerdo a la *fuerza de donde proviene*, la interpretación puede ser:

“1. *Auténtica*, que efectúa el mismo poder que expidió la norma y con posterioridad al momento de expedición; 2. *Judicial*, que efectúa el poder de este nombre en el ejercicio propio de su función, y, 3. *Doctrinal*, que hacen las personas que se dedican al estudio y ejercicio de la ciencia jurídica” (Linares, 1953:436).

Para el Dr. Ignacio Burgoa, representa una “operación intelectual consistente en *determinar el alcance, la extensión, el sentido o el significado de cualquier norma jurídica*, bien sea general, abstracta e impersonal, o particular, concreta e individualizada” (1991:393). Donde en el primer caso se interpreta a leyes, en toda su acepción independientemente de su rango legal; mientras la segunda, versa sobre los actos individualizados que con repercusiones jurídicas deben ser sometidos a un criterio interpretativo.

Finalmente se puede decir que interpretar una norma es un proceso, por el cual se definen los alcances de la misma, para aplicarla, ya sea *per se*, por medio de otra o creando una nueva.

II. La interpretación constitucional en México

La interpretación constitucional es uno de los aspectos fundamentales de la teoría constitucional moderna, por el peso específico que los órganos constitucionales tienen dentro del sistema normativo y la transcendencia que tienen para el mismo sistema interpretaciones sobre la norma suprema. Por ello, es evidente que esta interpretación jurídica pertenece a una especie superior, por indagar en nuestra *lex fundamentalis*.

Para el Dr. Ignacio Burgoa esta interpretación puede definirse como:

“...la fijación, declaración o determinación del sentido, alcance, extensión o significado de las disposiciones que integral el ordenamiento supremo del país, cual es la Constitución” (1991:394)

El mismo Doctor Burgoa hila esta interpretación con la supremacía constitucional al señalar que esta:

“se hace extensivo a la interpretación de sus mandamientos, en cuanto que ésta prevalece sobre la interpretación de cualquiera (sic) disposiciones pertenecientes a normas jurídicas ordinarias o secundarias, en el supuesto de que exista contrariedad, divergencia o contradicción entre una y otra” (1991:394).

Lo que repercute en el depositario final de la interpretación, ya que ésta ha de realizarla como actividad reservada, en último grado, a los tribunales máximos del Estado, cuya jurisprudencia interpretativa será obligatoria para todo el sistema en su conjunto.

La interpretación constitucional, debe partir entonces de su ubicación como instrumento para la norma suprema del sistema jurídico mexicano, al ser norma suprema, base y unidad de todo el orden jurídico, en donde se plasman los

derechos humanos, individuales y sociales, consagrando en su texto los principios del orden jurídico en su conjunto.

El doctor Jorge Carpizo (1971) al hacer referencia a esta interpretación, afirma que la Constitución como toda norma jurídica puede ser interpretada de acuerdo a los principios con que se interpretan otras ramas jurídicas, sin embargo aclara que las normas constitucionales no son iguales, ya que su posición suprema frente al resto del sistema, como lo marca el artículo 133 constitucional, obliga a entender desde otra óptica su posible interpretación.

Para lo cual es conveniente distinguir que dentro de la propia Constitución no todas las normas incluidas en ella, son de naturaleza completamente constitucional, es decir, que sean rectoras, base o columna del orden jurídico; por ello, estas que ejercitan tan alta función, como lo es la defensa de los derechos humanos, la organización, funcionamiento y límites de los poderes, y el proceso de creación de las normas, se distinguen de las ordinarias por su superioridad constitucional y su protección especial tanto en forma como en contenido.

Esta lógica, permite describir que la norma constitucional es diferente de la norma ordinaria, que si bien ambas pueden tener determinadas coincidencias, estas no son suficientes, para buscar desentrañar su significado con un proceso interpretativo similar, para lo cual deben existir reglas especiales para realizarla, ya que al hacerla no se ha de tener sólo en cuenta el orden jurídico, sino también los factores políticos, históricos, sociales y económicos presentes en la vida constitucional del país (Carpizo, 1971).

Remata el Dr. Carpizo al señalar que:

“la Constitución de un país es también su ideario y como tal la disciplina que estudia como una de sus partes, la norma suprema, tiene que tomar en cuenta estos aspectos” (Carpizo, 1971:384)

Desde la visión de Miguel Carbonell (2004) lo anterior no quiere decir, sin embargo, que los métodos de interpretación tradicionales no sean también

aplicables, en buena medida, a las normas constitucionales. En dicho contexto, es procedente la utilización de los métodos generales de la ciencia jurídica:

“Criterio lógico, según el cual hay que entender las normas de derecho fundamental como si fuesen consistentes con las demás normas constitucionales; el intérprete no puede representar el texto constitucional como una serie de enunciados ilógicos, sino que debe proceder de tal forma que se advierta una cierta coherencia normativa. Esto no evita, ni el intérprete puede tampoco contribuir a disimularlo, que entre las normas constitucionales que contemplan derechos fundamentales pueda haber contradicciones o tensiones, en cuyo caso se tendrán que tomar en cuenta criterios hermenéuticos adicionales, como lo son la ponderación o la proporcionalidad...

Criterio sistemático, según el cual hay que considerar a la Constitución como una unidad, de manera que el intérprete debe enlazar las normas de derecho fundamentales entre sí, descubriendo su sentido y alcances en relación con el sentido y alcances del resto del texto constitucional. El derecho fundamental debe ser contextualizado en el conjunto de la Constitución para lograr su adecuada interpretación.

Criterio gramatical o filológico, según el cual debe atenderse al significado lingüístico contenido en las normas de derechos fundamentales. La interpretación lingüística, sin embargo, no se debe limitar al significado que nos ofrecen los diccionarios, sino que comprende también - de forma más amplia- el significado que la cultura y la tradición jurídicas le dan a cierto término; igualmente, el significado lingüístico puede ser conocido a través de lo que se haya establecido en sentencias que constituyan precedentes obligatorios, en sentencias de tribunales de otros países y por el resto de órganos encargados de aplicar el derecho, incluyendo, desde luego, los significados lingüísticos individualizados por los teóricos de los derechos fundamentales.

Criterio histórico, según el cual hay que intentar precisar el sentido que a una determinada norma de derecho fundamental le dio el poder constituyente o el poder reformador de la Constitución. La reconstrucción de la voluntad constituyente se puede realizar por medio de los debates parlamentarios, de las

exposiciones de motivos que fundamentaron determinadas iniciativas de reforma, o por la legislación histórica sobre la materia. Debe notarse, sin embargo, que cuando se habla de investigar la "voluntad del constituyente" en realidad se alude a una ficción, puesto que esa voluntad no puede ser otra que el propio texto constitucional; además, las asambleas constituyentes democráticas suelen ser muy plurales, por lo que intentar precisar una "voluntad unitaria" es una tarea prácticamente imposible de realizar.

...

- *Criterio sociológico y teleológico*, según el cual se deben tomar en cuenta los objetivos que persiguen los derechos fundamentales; el intérprete debe considerar siempre que el texto constitucional fue expedido para ser relevante, no para formar parte de algún marco decorativo; de esa manera, la interpretación teleológica deberá tender a asegurar en la realidad el cumplimiento de los fines que persiguen los derechos fundamentales.” (Carbonell, 2004)

III. El método genético-teleológico en la interpretación constitucional

Como ya se ha planteado interpretar la Constitución es un arte que requiere cuidado y atención, a fin de no alterar con dicho proceso los principios y las visiones que el Constituyente plasmó en nuestra *lex fundamentalis*. Por lo cual, los métodos tradicionales de interpretación no necesariamente satisfacen la este fin, cuando se observan preceptos cuyo alcance es de transcendencia para un grupo o comunidad específica.

La doctrina señala que son tres los métodos interpretativos primordiales, es decir, el *gramatical*, el *sistemático* y el *histórico* (Burgoa, 1991). Todas peculiaridades ya antes descritas y que auxilian al órgano encargado de interpretar en esta compleja tarea. Ahora bien, si nos preguntamos qué método es más correcto para interpretar una realidad constitucional tan compleja como la Universidad Pública encontramos que ninguno de los tradicionales satisfacen esta necesidad, ya que esta por ser un fenómeno tan diverso y cambiante, requiere conocerle e interpretarle más allá del contenido estrictamente gramatical, de la natural, la lógica sistematización de sus preceptos o del camino histórico recorrido.

Por ello es conveniente indagar en formas interpretativas que trasciendan una concepción limitada y se inserte en otros elementos, como lo son los *motivos* y los *finés* inspiradores de la disposición constitucional. Ya que como se ha dicho una Constitución es el reflejo del ser y el querer ser de una sociedad dada, por lo cual al interpretar se ha de buscar, conciliar la realidad jurídica con la realidad social del momento dado. En esta concepción es pertinente indagar en los motivos y fines de los preceptos constitucionales, para encontrar en ellos la visión real y teleología, que Burgoa (1991) ubicaba en el texto supremo, lo cual se debe hacer:

“...teniendo como referente un tema como la Universidad Pública, conocer todos los factores, elementos, circunstancia, causas o fines que en un momento dado de la vida del pueblo hayan originado la proclamación de postulados o de principios básicos que forman el contexto esencial del ordenamiento constitucional” (Burgoa, 1991:396)

Ahora bien, estos métodos no pueden reducirse únicamente a expresiones causales o esenciales de los fenómenos que crean la norma constitucional, también han de reposar en la labor legislativa, que integra, modifica o suprime, siguiendo el procedimiento de reforma constituciones, preceptos constitucionales. Esta labor, tradicionalmente relegada, es en un sentido moderno una fuerte nutrida para la interpretación de nuestra norma fundamental, ya que si el Constituyente permanente integra o elimina una parte de nuestra Constitución, sus motivos y razones son de vital importancia, ya que estos fueron los que motivaron y al final lograron positiva o negativamente, reformas constitucionales.

Atender por ello, al origen de la reforma constitucional es decir el Constituyente permanente, encarnado el Congreso de la Unión y las legislaturas locales, es una posibilidad interesante, ya que al ser ello, en ejercicio de sus funciones constitucionales quienes la modifica, su parecer y motivación debe tenerse en mente para comprender el sentido y alcance de la norma constitucional. Lo que permite conocer de manera “genética”, es decir, desde su punto de partida el sentido de la reforma.

Para lo cual, se encuentra como exponte claro el método genético-teleológico, el cual ha decir de Miguel Carbonell (2004) es un instrumento para la interpretación constitucional, que debe inscribirse dentro de los métodos llamados “históricos”, ya que permite reconstruir la voluntad del constituyente, por medio de la memoria que este deja, sea a través de debates parlamentarios, iniciativas de reforma, exposiciones de motivos, etc.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que este método, englobado dentro del histórico, se ha aplicar de forma subsidiaria, cuando el resto de los métodos interpretativos no proporcionen elementos suficientes para comprender el alcance de una disposición constitucional.

En sentido parecido, la Corte señala la importancia de acudir a interpretaciones que nos permitan conocer la voluntad del constituyente, por ejemplo en la siguiente tesis:

“INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR.

El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método *genético-teleológico* permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en

ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico”.³⁰

Pese a lo anterior, desde la visión de Miguel Carbonell (2004) debe señalarse que la interpretación de carácter histórico³¹ dirigida fundamentalmente a conocer la voluntad del poder constituyente no puede utilizarse de forma prevalente frente a otros métodos hermenéuticos; esto es importante ya que ha existido una cierta corriente interpretativa en nuestros tribunales según la cual lo importante no es lo que realmente dicen las normas, si no "lo que quisieron decir" sus autores.

Sin embargo, Carbonell (2004) puntualiza que si se acepta este punto de vista se será susceptible a cualquier tipo de excesos y arbitrariedades, dando lugar con ello, como lo demuestran una cantidad considerable de tesis jurisprudenciales de nuestro pasado reciente, a la aplicación sesgada e incluso corrupta de la Constitución y de las leyes.

3.1.5 La reforma constitucional y sus principios

Reformar es normalmente realizar un ajuste en la norma jurídica, el cual se realiza por medio de un procedimiento que varía según el sistema jurídico donde se inserte. Por lo mismo se debe partir del concepto genérico que identifica

³⁰ Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: VII, abril de 1998, Tesis: P. XXVIII/98, página 117

³¹ Otro criterio similar aceptado por la Suprema Corte de la Nación puede ubicarse en la tesis:

INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.

Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio. Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XI, junio de 2000, Tesis: P./J. 61/2000, Página 13.

“reformular” como, la acción de revisar y significar, someter a un nuevo examen una cosa para corregirla o repararla.

Reformar la constitución dice Jiménez Campo (1980):

“es tocar el límite equivoco en que el Derecho y el Estado enlazan con su supuesta prehistoria constituyente; es por ello que aproximarse a la pregunta – no formulada necesariamente, sin embargo– por la soberanía y apuntar al núcleo primario, en la ideología y en la estructura social, de una colectividad organizada” (Jiménez Campo, 1980:82)

Miguel Carbonell (1998) la considera como un ejercicio más de la democracia dentro del Estado constitucional contemporáneo, el cual opera para afectar decisiones que en algún tiempo anterior fueron fundamentales para la comunidad en general. Por ello apunta que el los vínculos entre democracia y reforma constitucional son insoslayables, ya que de hecho:

“...la posibilidad de que una Constitución sea reformada (es decir, su capacidad de reclamar obediencia voluntaria para sus mandatos por parte de sujetos a los que pretende regular): en tanto puede ser cambiada, todos deben en principio obedecerla y, en caso de discrepar de sus prescripciones, deben intentar el cambio por la vía constitucional exclusivamente (la de la reforma), sin que sea posible apelar a ningún tipo de traba *jurídica* como legitimación para salir del orden constitucionalmente establecido” (Carbonell, 1998:234)

Siendo esta una presencia recurrente en la dinámica institucional, como lo señala Pérez Royo (1987), cuando contempla la existencia de un poder de reforma ha generado que el tema:

“sea de los más añejos, de los temas con más solera dentro de la teoría y práctica constitucionales. De hecho desde que ha habido Constitución en el sentido preciso del término ha habido cláusulas de reforma. Y es también desde entonces [que] el tema no ha dejado de estar presente en la teoría constitucional” (Pérez Royo, 1987:13).

Lo que significa que todo o casi todo dentro de un orden constitucional es susceptible de modificación o reforma, siempre y cuando se conduzca por los canales y vías que el propio texto magno consigna; esto con la intención, por un lado de garantizar la apertura de un sistema para su propia mejora y adecuación histórica, pero al mismo tiempo en el otro extremo es un mecanismo de autodefensa, que salvaguarda con el máximo posible, el pacto fundante que le dio origen y vida al Estado.

Visto lo anterior, Enrique Sánchez Bringas anota que con la óptica constitucional la posible revisión, modificación, reforma, adición o enmienda, tiene sentido únicamente en si se aplica, dentro de los procedimientos que el propio documento contemple, en un sistema constitucional de derecho escrito³² (Sánchez Bringas, 2007).

Retomando las voces señaladas el párrafo anterior, se puede señalar que todas tienen una connotación de cambio o variación, las cuales poseen ciertas particularidades que a continuación se describen:

Revisión de la Constitución. Esta acción significa someter a un nuevo examen una cosa para corregirla o repararla. Lo que en materia constitucional se entiende como el procedimiento que debe seguirse para lograr el ajuste deseado en el texto fundamental, el cual puede efectuarse sin necesariamente llegar a consumir modificación o adición alguna. Simplemente es el procedimiento que debe cumplirse para lograr alguna modificación constitucional se dé o no (Sánchez Bringas, 2007).

Adición a la Constitución. Adicionar representa añadir o agregar algo, lo cual tiene sentido constitucionalmente cuando se busca modificar algún precepto constitucional ampliándolo, sin que este cambie el sentido del texto, aún cuando la adición represente suprimir o cambiar alguno de sus componentes (Sánchez Bringas, 2007).

³² En los sistemas consuetudinarios no operan mecanismo de ajuste como actos precisos ni siempre son definidos en el tiempo, ya que sus modificaciones o enmiendas, son mas que un acto formal una transformación constitucional paulatina, expresada en leyes, estatutos , reglamentos, precedentes jurisdiccionales y costumbres constitucionales (Sánchez Bringas, 2007).

Enmienda a la Constitución. Procedimiento no aplicable para el sistema constitucional mexicano, pero que significa corregir un error o satisfacer un daño, el cual se aplica para señalar un nuevo precepto en la Carta Magna, que sin necesariamente corregir el error o satisfacer el daño, subsanan el supuesto jurídico desviando su aplicación hacia la enmienda correspondiente (Sánchez Bringas, 2007).

Modificaciones y reformas a la Constitución. Las dos acepciones significar cambiar de forma o dar nueva forma a algo, por ello, cuando se modifica o reforma el texto constitucional el sentido aplicado es una variación al mismo texto, comprendiendo cualquier posibilidad, sea suprimiendo o añadiendo a la norma, el cual por su propia naturaleza debe cumplir el proceso -normalmente especial y más amplio que las normas ordinarias -para conseguir estos cambios.

Por otro lado, es claro desde los antecedentes más remotos del constitucionalismo moderno que ha de existir un procedimiento, contemplado en la propia Constitución, para su reforma, que como consecuencia lógica de la protección y salvaguarda que el mismo texto constitucional tiene sobre sí a fin de dificultar sus posibles reformas.

Igualmente es necesario tener presente, que el procedimiento de reforma constitucional existe, según Ruipérez Alamillo (1993), Vega, Pedro (1991) y Loewenstein (1976), citados por Miguel Carbonell (1998), al menos por dos razones:

“A. Como una forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política. Aunque los textos constitucionales generalmente tengan una vocación atemporal y, en consecuencia, regulen objetivos que parecen ser fijos o ininmutables, lo cierto es que el sustrato político en que se apoyan es esencialmente variable...

B. Como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional. Las lagunas de la Constitución pueden ser de dos tipos descubiertas u ocultas. Las primeras son aquellas en las que el poder constituyente fue conciente de la necesidad de una regulación jurídico-

constitucional pero por determinadas razones omitió hacerlo. Por su parte, las lagunas ocultas son las que se producen cuando en el momento de crear la constitución, no existió o no se pudo prever la necesidad de regular normativamente una situación determinada...³³” (Carbonell, 2005:235-236)

Ambos razones, sea la movilidad política que sustenta un acuerdo constitucional, que si lo perdiera probablemente generaría un distanciamiento entre la realidad y la norma suprema; o las lagunas expresamente dejadas por el Constituyente por una circunstancia de su tiempo, o aquellas que por cambios de la sociedad general una nueva dimensión, son al final de cuentas una justificación más que válida para contemplar mecanismo que permitan reformar nuestra Carta Magna, dentro de la legalidad y procedimiento que ella misma contempla.

3.1.5.1 Posibilidades de reforma, principios para lograrla

Entender que una reforma constitucional es un hecho relevante para el sistema jurídico donde se encuentra es un hecho indispensable, para distinguir que por su misma importancia, los proceso y los sujetos legitimados para llevarla acabo deben estar claramente establecidos por el mismo texto fundamental, lo que produce la existencia de corrientes que buscan aclarar este punto, de entre ellas se destacan: la corriente decisionista, la del poder constituyente autolimitado y la positivista, misma que de forma sucinta se describen a continuación.

Corriente Decisionista. Esta tendencia considera al pueblo como única explicación de toda posibilidad constitucional, por consecuencia de todo poder sobre este. Afirmando que el pueblo es el único apto para asumir las decisiones que existencialmente deben caracterizar la unidad política. Por lo cual, solo a éste corresponde ejercer la soberanía y expresar la voluntad política constituyente, por lo que rechaza la posibilidad de que otro órgano, autoridad, entidad diferente al pueblo pueda modificar estas decisiones fundamentales.

³³ “Para distinguirlas, las primeras suelen llamárseles *lagunas del Constituyente*, y a las segundas *lagunas de la Constitución*, o bien a las primeras omisiones y a las segundas lagunas en sentido estricto” (Carbonell, 2005:374).

En esta corriente se inscribe el jurista Mario de la Cueva, cuando señala que:

“... la función constituyente no se agota ni puede agotarse en el acto de dictar la Constitución, porque ello equivaldría a enajenar la libertad a un ordenamiento... Al igual que en la cuestión del poder constituyente, nos encontramos ante dos formas de activación del poder reformar: como un proyecto representativo, decisorio e impositivo, o como un órgano proyectista que debe remitirse a la decisión del pueblo... El poder reformador de la Constitución es otro de los atributos de soberanía, el que sigue en orden al poder constituyente... Es un poder diferente al pueblo nación, un poder supraestatal, de naturaleza político-jurídica, hacedor de reformas a las Constitución creada por el poder constituyente”.

Corriente del poder constituyente autolimitado. Esta corriente conceptual, entiende al poder constituyente –que solo puede ser pueblo– al aceptar la forma representativa de gobierno, comprendió que el ejercicio su soberanía se llevaría a cabo por los órganos del poder público creados por la Constitución. Lo que significa que es el pueblo, por medio de sus representantes, puede llevar a cabo acciones constituyentes, por medio del órgano revisor, dicho en palabras de Miguel Lanz, significa que:

“...Al establecer la forma de gobierno representativo por voluntad del pueblo mexicano, interpretada teóricamente y de hecho por el constituyente, aquél aceptó que el ejercicio de la soberanía se depositaria en los órganos políticos que estableció la Constitución, o sea en los representantes del mismo pueblo...” (Lanz, 1979:3)

Corriente Positivista. Esta tercera posición, contempla a la Constitución como un todo, un elemento que integra sujeto a la validez y vigencia de las normas jurídicas, donde un ordenamiento positivo dispone que la Constitución pueda ser modificada suprimiendo o sustituyendo decisiones fundamentales, y que esa modificación pueda hacerlo el órgano regular de revisión, apegándose a un método específico, pero sancionado a su vez por las normas positivas, entonces esta reforma sería posible, ya que se apegó al ordenamiento vigente y valido para conseguirlo.

3.1.5.2 Procedimientos reformativos de la Constitución

El Artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula el procedimiento por medio del cual se pueden llevar a cabo las reformas constitucionales. Dicho precepto señala cual ha de ser el camino a seguir para reformar nuestra norma suprema y marca los principios que se deben guardar.

Desde la expedición de la Carta Magna en 1917, el artículo 135 ha sufrido solo una reforma, misma que fuera publicada en el Diario Oficial de la Federación 21 de octubre de 1966, para quedar de la forma que sigue:

“Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”

Del texto del artículo en cita se derivan elementos y etapas el procedimiento de reforma constitucional a saber:

A. La iniciativa

Al respecto, el precepto no establece con claridad a quien corresponde presentar iniciativas que reformen o adición la Constitución federal, razón por la cual, y desde una lógica sistémica, que aplique los instrumentos que consagra la propia Carta Magna, por ende, se puede determinar que esta facultad corresponde a los sujetos facultados para tal efecto en sus artículos, 71 y 122, que a continuación se transcriben:

“Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y

III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.”

“Artículo 122...

A) a C)...

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I a IV...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) a n)...

ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; ...”

En este sentido se puede señalar que en concordancia con los artículos 71 y 122 Base Primera, fracción V, inciso ñ), el procedimiento de revisión constitucional, que conlleve a una reforma puede iniciarlo el presidente de la República; un diputado o un grupo de diputados; un senador o un grupo de senadores de la República, las legislaturas de los estados y la Asamblea del Distrito Federal, pero sólo cuando la iniciativa se refiera a materias relativa a esa entidad federativa o el Distrito Federal.

Los Estados y el Distrito Federal, participan en este proceso revisor por dos vías: por conducto de los senadores que representan tradicionalmente los intereses de las entidades o mediante las propias legislaturas o congresos locales.

B. El acuerdo de reformas

Según marca el artículo 135 constitucional, para que una iniciativa de reforma a la Carta Magna surta efectos, esta deberá ser sometida al acuerdo de la Federación, es decir, a través del Congreso de la Unión, acodar la reforma o adición a la Constitución, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución Federal, precepto del cual derivan las siguientes reglas:

- a. Si el Congreso se encuentra en período de sesión, la Cámara que reciba el proyecto reformativo asume la calidad de Cámara de origen y procederá a su estudio y discusión para decidir si lo aprueba o no. Pero si el Congreso no se encuentra sesionando, la Comisión Permanente será la receptora del proyecto y lo hará llegar a cualquiera de las dos cámaras en cuanto se reanuden las sesiones.
- b. Cuando la Cámara de Diputados sea la de origen, el proyecto debe ser aprobado por lo menos con el voto a favor de las dos terceras partes del número de diputados presentes en la sesión, siempre y cuando esta, reúna con antelación el quórum legal para sesionar.
- c. En el Senado de la República, funcionando como Cámara de origen, deberá aprobarlo el proyecto de reforma, con las dos terceras partes de los senadores presentes, integrando en el mismo caso con antelación el quórum legal.
- d. Una vez aprobadas las reformas o adiciones al texto constitucional, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, deberá enviar el acuerdo a cada una de las legislaturas estatales.

C. La aprobación de las reformas constitucionales

Corresponde a las entidades federativas, integrantes del Pacto federal mexicano, someter a consideración de sus congresos estatales el proyecto de reforma o adición constitucional, para lo cual deberá conforme a sus propias reglas de operación, sancionar el proyecto, sea aprobándolo o desaprobandolo, informando de su veredicto al Congreso de la Unión.

D. La consolidación de las reformas constitucionales

En esta última etapa, el Congreso de la Unión, si se encuentra en periodo de sesiones o la Comisión permanente, en sus recesos, realizará el recuento y cómputo de los votos emitidos por las legislaturas estatales. Dicho resultado ha de ser aprobatorio cuando sea dada en tal sentido por la mayoría de las legislaturas, en cuyo caso deberá ser declarado por medio de un decreto que emite el propio Congreso.

3.2 DERECHO POSITIVO Y RÉGIMEN NORMATIVO DE LAS UNIVERSIDADES

3.2.1 La educación universitaria como garantía constitucional

3.2.1.1 Los derechos humanos y educación, el punto de partida

Para el derecho contemporáneo los derechos humanos, han dejado de ser un asunto domestico restringido al espacio territorial y soberano de los Estados nacionales. Su definición, dimensión y defensa es un tema que trasciende a la realidad local y tiene repercusiones en los ordenamientos jurídicos internacionales y domésticos, con efectos importantes en ambos extremos.

Referirse a los derechos humanos, es un punto de partida para comprender a la educación, y en consecuencia a la educación universitaria como una garantía constitucional, la cual evidentemente se inscribe dentro del llamado derecho social constitucional, del cual México es pionero, y que representa la consolidación del Estado social contemporáneo. Por ello, se hará a continuación, una breve pero sustantiva revisión de los derechos humanos y sus llamadas “generaciones”, para posteriormente abundar concepciones respecto al constitucionalismo social y la educación.

A. Derechos civiles y políticos

La llamada “primera generación” de los derechos humanos o del hombre, es heredara del liberalismo político XVIII, que se instala con mayor fuerza dentro de los ordenamientos jurídicos de principios del siglo XIX, que reconocen

derechos individuales clásicos, denominados como derechos civiles y políticos (Valencia Carmona, 2003).

En ellos se exige al Estado una actividad de no hacer, donde las autoridades ejerciten una actitud de respeto frente a sus ciudadanos en esta materia, siendo los más sobresalientes: el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad; derechos de igualdad ante la ley, al debido proceso y el recurso efectivo; derechos de conciencia entendidos como las libertades de pensamiento, expresión, religión y culto; derecho de propiedad, libre circulación, reunión y asociación; inviolabilidad de la vida privada, familia, domicilio y correspondencia; derechos de nacionalidad, participación política, voto y elegibilidad en elecciones periódicas (Valencia Carmona, 2003).

B. Derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos “segunda generación” identificados como derechos económicos, sociales y culturales del hombre, son conocidos como derechos de “igualdad”, que establecen ciertas obligaciones al Estado de hacer en beneficio de sus ciudadanos, ya que estos deben realizarse por medio del propio Estado (Valencia Carmona, 2003).

En esta generación se plasma la visión de un Estado promotor y protector del bienestar económico y social de las personas, garantizando el bienestar colectivo de los individuos dentro de su jurisdicción a fin de que éstas se desarrollen en lo individual y lo colectivo. Estos derechos han sido reiteradamente defendidos y promovidos por el constitucionalismo social, inscrito en México desde el texto de 1917, entre los cuales están: derecho al trabajo y la seguridad social, derechos al salario equitativo, la sindicalización, la huelga; derechos al descanso y al pleno empleo; y claro el derecho a la educación (Valencia Carmona, 2003).

C. Derechos de solidaridad o tercera generación

En palabras de Fix-Zamudio (1993; citado por Valencia Carmona, 2003) esta última categoría, ubicada como la más reciente surgen de la necesidad de proteger lo que se ha dado por llamar “intereses difusos” que inspiran principios generales

o universales que deben ser respetados por toda la humanidad. Estos derechos, impulsado por la comunidad internacional poseen un carácter abstracto y aún en pleno desarrollo. Destacándose entre ellos: el derecho a la paz, a la libre autodeterminación, el derecho al desarrollo, al ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a beneficiarse del patrimonio de la humanidad.

Estos derechos, que son de difícil exigencia por su amplitud, son ya exigibles en ciertos casos, debido a la presión y necesidad inminente de protegerlos, como ha sido el tema ecológico y del medio ambiente. Por ello, éstos representan todo un reto para el constitucionalismo moderno, como señala Germán Bidart (1989) cuando ubique que:

“...el derecho constitucional que los recoja con la intención de facilitarles vigencia sociológica tiene que empeñarse, también o más que en el caso de los derechos sociales, en buscarles las prestaciones que os satisfagan, y el sujeto pasivo que las tome a su cargo y que pueda compelido a cumplirlas” (Bidart, 1989:349-350).

3.2.1.2 El Constitucionalismo social, el paso siguiente

El siglo XX fue el espacio donde los derechos sociales, entre ellos la educación, tuvieron presencia y mayor desarrollo, inmersos en la propia transformación del propio Estado moderno y su tránsito del abstencionismo y la distancia respecto de sus ciudadanos, a la participación y la influencia como obligación para satisfacer las necesidades de su colectividad. Lo anterior por medio de la concepción occidental del Estado social, primero y el Estado de bienestar después (Valencia Carmona, 2003).

El Estado social

Para García Pelayo (1989) el Estado social, es la culminación del proceso modernizante de las sociedades occidentales, señalando que:

“Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado nacional (por el que entendemos en este caso el Estado liberal burgués) a las condiciones sociales de la civilización industrial y postindustrial en sus nuevos y

complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y administrativas para enfrentarlos” (García Pelayo, 1989:18)

Esta evolución ha partido de diversas concepciones, tanto positivas como negativas, ya que durante cierto tiempo el Estado que velaba o intervenía en el desarrollo de su colectividad, era definido como un Estado interventor y vigilante que controlaba las actividades económicas, industriales y de servicios dentro del mismo Estado (Valencia Carmona, 2003).

Igualmente se ha visto que el Estado social, no ha evolucionado del mismo modo que el Estado de Bienestar, ya que mientras el primero, se asocia a las regulaciones públicas en materia socioeconómica, el segundo, más restringido surgen en las democracias liberales de la segunda posguerra. Ambos representando a su vez, la mayor participación pública en el dominio social y económico (Valencia Carmona, 2003).

Como se puede ver el Estado social es una realidad con vida y prestigio a lo largo del siglo XX, pero ha enfrentado desde finales de siglo e inicios del actual, una crisis por las propias influencias que la modernidad ha traído consigo, especialmente las corrientes neoliberales que pugna por un Estado mínimo, que solo vigile y fomente el mercado, sin intervenir en las relaciones de sus ciudadanos, mucho menos ejercitando relaciones de autoridad para beneficiar a clases vulnerables o defender principios ganados por el devenir histórico (Valencia Carmona, 2003).

Este debate ha influido negativamente en los intereses que el Estado social defiende, ya que entre más se exige al Estado relegarse, más distante es la injerencia del poder para ejercitar, promover y defender derechos de la sociedad, cediendo a intereses superiores, que como en el caso educativo, pugnan velada y abiertamente por disminuir recursos y dejar en manos privadas uno de los derechos más elementales para el ser humano, como lo es el educarse. Si se ve desde la óptica de la educación superior ha sido evidente el paulatino pero constante repliegue del Estado como responsable de este derecho esencial del ser humano.

Dejando de lado esta controversia y dificultad, no puede negarse que al amparo del Estado social, surgieron nuevas tendencias dentro del constitucionalismo, las cuales tuvieron impacto en los textos fundamentales del siglo XX, con tal peso que modificó la visión tradicional de Constituciones organizadas en dogmática y orgánica, para contemplar un apartado social. La cual sea de forma sistemática o dispersar en el propio texto magno, que recoge en sus preceptos las aspiraciones sociales como metas para el Estado (Valencia Carmona, 2003).

Lo que desde la visión de Jorge Carpizo (1977) es la aparición de otros valores, orientados, que buscan garantizar al individuo frente al poder público una serie de obligaciones en campos que antes tenía vedados. Es decir:

“... se percibe una tendencia a ampliar el catálogo de derechos individuales³⁴ y constitucionalización de los sociales... [Destacándose]... la inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas, que representan típicas reivindicaciones de clase media: la educación, familia, seguridad social, saludos, asistencia e indigenismo” (Carpizo, 1977:15)

Pionera en esta visión es la Constitución mexicana de 1971, que claramente inscribió en el texto fundante, proyectos sociales que se reflejarían en los artículos 3º, 27, 28, 123 y 130, respectivamente. Siguieron a nuestra Carta Magna, la Constitución rusa de 1918 y la alemana de Weimar de 1919, que son fundamentales para el desarrollo de esta concepción constitucional en muchas leyes fundamentales³⁵.

³⁴ El mismo Dr. Carpizo (1977) señala que la notoria influencia de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* de la Naciones Unidas de 1948, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, y la *Carta Interamericana de Garantías Sociales*, del mismo año (Carpizo, 1977:15).

³⁵ Después de la Segunda Guerra Mundial, señala Valencia Carmona (2003), la concepción del Estado social se arraigó y mantiene vigencia en varios textos constitucionales, por ejemplo: “En el texto alemán de 1949, artículo 20, se expresa que «la República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social». En la Constitución de Italia de 1947, no se hacen definiciones categóricas por considerarse superfluas mas la dimensión social del Estado se deduce de varios artículos constitucionales [...]. A su turno, en Francia, el texto de 1958, artículo 2º. ha declarado que este país «es una República indivisible, laica y social». Por su parte, la Constitución de Portugal de 1976, en su artículo 2º. hace un pronunciamiento similar, puntualizando que el fin de ese Estado de derecho es Estado es «realizar la democracia económica, social y cultural, y profundizar la democracia participativa». Más recientemente la Constitución de España de 1978, en su artículo primero, ha expresado que dicho país está constituido por un «Estado Social y democrático de derecho». Algunas constituciones latinoamericanas proclaman también su vocación al Estado social: Brasil, en su artículo 1º. fracción IV, indica que el Estado democrático de derecho tiene entre otros fundamentos «los valores sociales del trabajo y libre iniciativa», y en el artículo 2º. se precisan varios objetivos de carácter social; Colombia se considera «un Estado social de derecho» al igual que Paraguay...” por mencionar algunos (Valencia Carmona, 2003:50-51).

3.2.1.3 La educación. Una garantía constitucional

Para el Dr. Jorge Carpizo (1977), la educación se inscribe dentro del proceso transformador que modifica la tradicional búsqueda de limitación entre gobernantes y gobernados, la cual lejos de promover a un Estado gendarme, que sea un simple espectador del proceso social, busca promover la injerencia de éste, en nuevas áreas.

Lo que se traduce en la proliferación dentro de muchos textos constitucionales de disposiciones específicas sobre, el derecho y deber de instrucción, educación laica y obligatoria, escuelas especiales, ayuda a estudiantes, protección de minorías, etc.

Igualmente, no se debe perder de vista que la educación universitaria como una garantía constitucional representa, según Roldan Xopa (2002):

“el establecimiento de un ámbito de ejercicio protegido de atribuciones constitucionales a favor de las Universidades, dicho ámbito es susceptible de ser oponible frente a intromisiones de otros órganos y de un ámbito de la propia ley debe garantizar y preservar” (Roldan Xopa. 2002:254)

Lo anterior si se comprende que esta garantía, esta implícitamente vinculada a la estructura jurídica y unitaria del Estado, el cual como se sabe no está considerada como un sistema de normas ubicadas al mismo nivel, sino que están claramente subordinadas dentro de un sistema jerarquizado, basado en un proceso de creación normativa que parte de la norma constitucional fundamental, y se replica en las leyes ordinarias o secundarias.

Visión de la cual se desprende la exigencia, cumplida en el caso mexicano, de elevar a rango constitucional los derechos y obligaciones universitarias, especialmente la autonomía, la cual al momento de consagrarse dentro del ordenamiento positivo constitucional, con lo que la vida universitaria, asciende de las normas secundarias, para colocarse dentro de la pirámide normativa, consiguiendo por ese hecho que la educación universitaria, se ubique dentro del nivel más alto del sistema jurídico, como un derecho fundamental de la

organización, salvaguardada por la rigidez de la misma norma constitucional, que constituye una garantía a la estabilidad y fuerza de sus preceptos.

3.2.2 Evolución jurídica del sistema normativo de las Universidades Públicas

Se han realizado seis reformas al artículo 3º Constitucional desde la expedición de la Carta Magna; no obstante, la inclusión de la autonomía universitaria se materializó hasta su tercera reforma en 1980. Por lo cual, resulta necesario el análisis de su evolución respecto a la inclusión de la educación superior y la autonomía universitaria en el texto constitucional.

El texto original del artículo 3º constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 establece:

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

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.”

El referido precepto constitucional fue aprobado por el Congreso Constituyente con 99 votos a favor y 58 en contra. Al respecto, en el diario de debates del Congreso Constituyente constan los posicionamientos de los diputados al proyecto presentado por el Primer Jefe Venustiano Carranza, en torno a la laicidad de la educación y el régimen de impartición de educación por corporaciones religiosas entre otras:

“C. Espinosa...

...

El artículo 3º del proyecto de reformas presentado por el C. Primer Jefe contiene estas tres partes:

"Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos."

Ese es el contenido del artículo 3º presentado por el C. Primer Jefe y el artículo presentado por la comisión es este:

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

"Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

"Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

"En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria."

Es decir, falta en el artículo presentado por el C. Primer jefe todo esto: "la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en establecimientos particulares también será laica; ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer ni dirigir planteles de educación; las escuelas oficiales y particulares sólo podrán establecerse siempre que se sujeten a la vigilancia del gobierno." Faltan esos tres puntos esenciales en el artículo presentado por el C. Primer Jefe.

...

Dijo el C. Cravioto que la salvación de la patria son escuelas, escuelas y escuelas; sí señor; pero escuelas donde se enseñe la verdad científica y no donde se enseñe absurdos; la escuela donde el fraile no pueda tener la más ligera intervención; esas son las escuelas que salvarán a la patria, que regenerarán al pueblo y es por esto que nosotros vamos a sostener el artículo 3º; es por eso que queremos que se apruebe de una vez por todas con esas indicaciones claras y precisas, de que ningún representante de ningún culto ni de ninguna corporación religiosa podrá tener ni la más ligera injerencia en la enseñanza nacional, ya sea esta oficial o particular. Es por eso que nos permitimos proponer honradamente que se apruebe el artículo 3º tal como está..."

Por lo que hace a las reformas que integran la evolución legislativa del artículo 3º constitucional, a continuación se enuncian en orden cronológico a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- 1ª Reforma DOF 13 de diciembre de 1934.
- 2ª Reforma DOF 30 de diciembre de 1946.
- 3ª Reforma DOF 9 de junio de 1980.
- 4ª Reforma DOF 28 de enero de 1992.
- 5ª Reforma DOF 5 de marzo de 1993. Fe de erratas DOF 9 de marzo de 1993.
- 6ª Reforma DOF 12 de noviembre de 2002.

3.2.2.1 El problema jurídico de la Universidad Pública Mexicana

El sistema jurídico universitario tiene su génesis en la fracción VII del artículo 3º de la Constitución Federal de 1917, de donde derivan la correspondencia y subordinación de la legislación universitaria al orden jurídico mexicano. A través de la Carta Magna se “funda” el régimen de autonomía de las Universidades Públicas, mismo que se expresa a través de las denominadas Leyes de autonomía universitaria.

Al respecto, la Ley de cualquier universidad autónoma en México, es la norma “fundante” de los objetos, fines, atribuciones, formas y modalidades de organización y funcionamiento de su academia, gobierno y administración (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

De ahí que el derecho que regula a las Universidades Públicas Mexicanas, es multidimensional y se encuentra integrado en un primer momento, por las normas del Derecho Público (Derecho Constitucional y Derecho

Administrativo); en segundo lugar, por el denominado Derecho Universitario³⁶ (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

Tal y como fue expuso en el artículo “Defensa constitucional de la universidad pública mexicana”, realizado en coautoría con el Dr. Piña Libien, es común que este Derecho Universitario sea equiparado y confundido con la legislación universitaria, pues se ha considerado que ésta es el ámbito jurídico en el que se desenvuelven las instituciones públicas de enseñanza superior de nuestro país. (Torral, 1987). No obstante esta confusión, se ha llegado al extremo de denominarle como reglamentación doméstica (Muro, 2006: 475) o normatividad jurídica interna.

Respecto a este problema de delimitación entre los ámbitos del derecho universitario y la legislación universitaria, Alfredo Toral (citado por Olvera García y Piña Libien, 2008a), dirime la confusión en los términos siguientes:

“...la legislación universitaria externa es aquella en que la institución es sujeto pasivo, es decir, que no tiene la facultad para expedir los ordenamientos respectivos, ya que esta facultad está reservada, por disposición constitucional federal o estatal, al Congreso de la Unión en el primer caso, o a las legislaturas de los estados en el segundo. En consecuencia, la legislación universitaria externa, conforme al sistema jurídico mexicano, está reservada al Poder Legislativo Federal o de los estados, y una vez que éstos han expedido la norma que crea una universidad, y que a través de la misma se le dota de autonomía, la propia universidad, con fundamento en la facultad reglamentaria que le ha sido delegada, expide las normas que regirán el funcionamiento y la actividad de la institución en cumplimiento de sus fines.”

El Derecho Universitario constituye una rama del Derecho Constitucional que estudia la autonomía universitaria, es decir, profundiza en el conocimiento de su personalidad jurídica, en la administración de su patrimonio propio y en el ejercicio de su autonomía técnica y orgánica; concomitantemente, refiere a las

³⁶ El Derecho universitario se define como el conjunto de normas jurídicas que rigen la organización, las funciones, el patrimonio y las relaciones de los individuos con la Universidad Pública Mexicana autónoma por ley (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

disposiciones jurídicas que en materia de educación y ejercicio profesional deben observar las universidades (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

Lo precedente se deriva a través de una interpretación sistemática de los artículos 3º, 5º, 73 fracción XXV, 121 fracción V y 123 apartado “A” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además, en la Ley General de Educación, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal y su Reglamento, la Ley Federal del Trabajo, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la Ley de Ciencia y Tecnología, entre otras disposiciones reglamentarias. (Valencia Carmona, 2003: 92-100).

Por lo que hace a la legislación universitaria, esta de integra por las normas jurídicas que regulan las funciones sustantivas y adjetivas constitucionales de la universidad; mismas que son expedidas por el órgano universitario de mayor jerarquía conforme a los procedimientos legislativos establecidos en los Estatutos o Reglamentos Generales de cada universidad, observando para ello los principios constitucionales (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

Como puede verse, cada dimensión jurídica-normativa-legal del derecho es adaptada a una terminología o a conceptos para diferenciarlos en la realidad legal, de esta forma en nuestro sistema jurídico existen y coexisten diversos edificios de carácter legal que dan objetividad y nombre a cada elemento para poder desentrañarlo y explicarlo, a ello la teoría jurídica le ha denominado como conceptos jurídicos fundamentales, y que son aquellos que intervienen como elementos constantes y necesarios en toda relación jurídica (Rojina Villegas, 1967: 202).

Como ha quedado de manifiesto, las universidades fuera de su esquema administrativista, conforman una estructura normativa y de formación de su cuerpo jurídico legal. El paralelismo teórico entre el orden jurídico y el pragmatismo que reviste la denominada legislación universitaria, se puede explicar de la siguiente manera: *La estructura del universo jurídico mexicano, bien puede advertirse a través de la construcción geométrica de Kelsen. En este paradigma se encuentran presentes algunos conceptos como sistema, orden,*

jerarquía, etc. que son útiles para la comprensión del universum iuris al que nos hemos referido. (Uribe, 2004:152)

De esta manera se puede advertir la existencia de un sistema positivo del cual derivan conceptos que de ninguna manera se pueden manejar como coligados a las distintas ramas del derecho, ejemplo de ello son: la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y discusión de las ideas, docencia, investigación, difusión de la cultura, justicia universitaria, derechos universitarios, autoridad universitaria, entre otros (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

En congruencia con la postura asentada en anteriores publicaciones, no se comparte la opinión *reduccionista* que se hace respecto del Derecho Universitario y de la legislación universitaria. No es plausible sostener que los hacedores de la ley son los más poderosos. (Parent, 2005:81). Entre universitarios esta afirmación no tiene cabida, mucho menos considerar que:

“...después de la euforia en la creación de una nueva legislación universitaria, hoy, observamos que efectivamente la labor propiamente científica de las universidades se desenvuelve sin necesidad de recurrir a esos marcos que no han integrado en forma jerárquica, ni siquiera han manifestado las funciones primeras de la universidad que sigue apareciendo como cualquier otra entidad educativa. Para la universidad un ideario sería más propio que las leyes en su actual formulación” (Parent, 2005:82).

En las Universidades a las que la Ley otorga autonomía al amparo de la fracción VII del artículo 3° constitucional, existen mecanismos jurídicos para la creación, adecuación y actualización de la legislación universitaria; y adicionalmente se establecen mecanismos políticos para su legitimación, tal como es la consulta a la comunidad universitaria (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

No obstante, el proceso legislativo universitario históricamente ha provocado discrepancias entre los integrantes de la comunidad de las universidades públicas autónomas, situación que se puede explicar y, a su vez, solventar con sujeción a lo subsecuente:

“Es posible que la insatisfacción expresada tenga como telón de fondo, el hecho de que son los Consejos Universitarios quienes tienen en exclusiva la facultad para aprobar las iniciativas de reforma a los Estatutos, reglamentos, lineamientos, acuerdos demás disposiciones jurídicas que integran a la legislación universitaria. El problema jurídico político que presenta la permanente actualización de la legislación universitaria, creemos nosotros, radica en la imposibilidad que tienen los integrantes de la comunidad universitaria para formular iniciativas de creación, reforma o derogación de instrumentos legales, pero también para opinar y realizar observaciones sobre las mismas. Ello sugiere la incorporación de mecanismos político democráticos de legitimación como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa de la comunidad universitaria, puesto que en contadas universidades se establece como requisito que las propuestas o proyectos de reforma reglamentaria se sometan a consulta de la comunidad que corresponda, tal como sucede en las universidades Autónoma Agraria Antonio Narro, Autónoma del Estado de México. Autónoma de Guerrero y Autónoma de Zacatecas” (Olvera García y Piña Libien, 2008a).

3.3 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 3º CONSTITUCIONAL

3.3.1 La educación en México: el modelo constitucional

3.3.1.1 El artículo tercero, base del sistema educativo

Con fundamento en el sistema constitucional mexicano, la educación en México se rige por los preceptos, características, principios y fines que marca el artículo 3º constitucional, el cual a su vez es auxiliado por legislaciones concordantes que le dan robustez institucional.

De dicho instrumento jurídico, se desprenden valores jurídicos congruentes con los regímenes republicanos y democráticos, los cuales serán abordados a partir del texto constitucional:

La educación como garantía de igualdad.

“Artículo 3º. Toda persona tiene derecho a recibir educación.”

Este imperativo político constitucional suma a la garantía de igualdad prevista en el artículo 1º de la Ley Fundamental, al establecer mediante una fórmula general el derecho a la educación sin distinción alguna para toda “persona”. Esto es abordado por Cisneros Farías (2000:154):

“... el artículo tercero constitucional, consagra el derecho (reconocido por la ley), pero también aceptado en el derecho natural de que el hombre debe recibir educación al considerarla ésta como un bien cultural. Este derecho es extensivo a todos los individuos ya que la ley no distingue ni califica si son o no mexicanos o ciudadanos...”

La Estado depositario de la función educativa

“...El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

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

I a IV...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.”

La función educativa a cargo del Estado, es un fórmula que se replica en otros rubros en donde el Estado posee la rectoría de una materia determinada, verbigracia los artículos 25, respecto a la rectoría del desarrollo nacional; 26, en

cuanto a la organización del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, y 27, referente a la propiedad de las tierras y aguas nacionales.

La conceptualización de un Estado educador, esbozado como un bien jurídico, responsable del orden y la igualdad en el sistema educativo mexicano se explica a partir de dos puntos de vista: 1) Una política en defensa de la soberanía nacional, y 2) como un propósito de igualdad social (Cisneros Farías, 2000:157).

Adicionalmente, del texto aludido se desprenden como valores:

- La garantía de igualdad cultural del hombre a cargo del Estado, y
- La educación para la identidad nacional.

Laicidad de la educación.

“Artículo 3º ...

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa...”

Sobre el laicismo educativo Cisneros Farias (2000:159) desglosa su acepción en los siguientes elementos:

- Desde una perspectiva general, refiere a la separación del Estado y la Iglesia en el ámbito educativo, fenómeno identificado en el siglo XVII con el establecimiento de la escuela pública.
- A partir de una perspectiva restringida, evoca la abstención de la enseñanza religiosa en las escuelas, misma que posee su génesis en el periodo ilustrado.

La educación democrática, nacional y jurídicamente igualitaria

Del análisis del texto constitucional se coligen valores de carácter jurídico y pedagógico a saber:

Artículo 3°	Valor pedagógico	Valor jurídico
Texto constitucional		
II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.	Educación científica: La verdad como paradigma. Educación para la libertad-	
Además: a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;	La democracia como un sistema de vida.	La democracia como sistema de vida fundado en la igualdad económica, social y cultural del pueblo.
b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra	Educación nacionalista	Educación para la defensa de nuestra soberanía.

independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y		
c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;	Educación para la igualdad, en la convivencia. Aprecio por la dignidad y la integridad familiar. Amor por el prójimo. Educación para la dignidad.	Igualdad jurídica.

Fuente: Cisneros Fariás (2000: 170-172)

Gratuidad e igualdad de oportunidades en el acceso a la cultura.

Artículo 3º ...

I a III...

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita...”

El texto vigente prevé en la fracción IV que “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”. Sobre el particular, dicho principio se constituyó como un

elemento rector en el proyecto del constituyente que perdura hasta nuestros días, aunque data desde la ley del 2 de diciembre de 1867.

La calidad de “gratuito”, que refiere a todo aquello que se otorga sin premio ni interés alguno, perfecciona la norma jurídica al constituirse como un derecho, aunado a la obligación de los padres para enviar a sus hijos a recibir educación (Cisneros Farías, 2000:166).

3.3.1.2 Evolución jurídica del Artículo tercero constitucional

A. El texto original de 1917

El texto original del artículo 3º Constitucional, mismo que se encuentra inserto en temas anteriores, plasmó en su contenido objetivos concretos, que resultaron de la alianza de las diferentes clases sociales que participaron en el proceso revolucionario de 1910, y que eran, a su vez, consecuencia del pensamiento reformista-educacional de Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, ambos defensores de la corriente liberal que caracterizaría, más tarde, a la Constitución de 1917.

Al respecto, según consta en los diarios de debate del Congreso Constituyente, la propuesta presentada por el General Carranza, mismo que sufrió modificaciones hasta su aprobación, retomó el espíritu de la Constitución de 1857, en cuanto a la libertad de la enseñanza, adicionándosele el principio de laicidad y gratuidad de la educación.

El texto del artículo tercero constitucional aprobado en 1917 estuvo vigente sin reformas hasta diciembre del año 1934, fecha en que el precepto sufrió modificaciones en cuya virtud se impuso en materia educativa una ideología social y política definida: la educación socialista.

B. La reforma de 1934

El precepto constitucional fue conocido por ser una reforma que integró la llamada educación socialista y que proponía el “Socialismo Científico”, lo cual se constata con el texto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1934:

“Artículo 3º. La educación que imparta el estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social...”

La propuesta socialista de una reforma educativa sólo tuvo fuerza nacional en los años treinta, en virtud de diversos factores, entre ellos: las circunstancias externas como la crisis económica mundial de 1929, e internos como el ascenso de la lucha popular, los cambios entre el estado y las organizaciones de trabajadores. Todo ello favoreció el desarrollo de reformas sociales mismas que fueron llevadas a cabo por el Cardenismo.

Pese a la existencia de protestas en algunos sectores, las organizaciones obreras, campesinas y magisteriales se inclinaron progresivamente para apoyar la reforma. A cada acción de protesta de los liberales y conservadores, las organizaciones de izquierda respondían con otro tanto; en esta cadena de acciones y respuestas se fué gestando poco a poco, una situación de agitación política sin precedentes, que involucró a todo tipo de instancias, tanto de la sociedad civil como de la sociedad política.

Gilberto Guevara Niebla (2007) comenta:

“La educación socialista mexicana (1934-1945) es una de las experiencias educativas más apasionantes y contradictorias que se han conocido en América Latina. Objetos de una polémica turbulenta que dividió a la cultura nacional, la educación socialista cristalizó, sin embargo, en una obra de importancia decisiva

en la construcción del México moderno y produjo un conjunto de enseñanzas de gran valor histórico” (Guevara, 2007:9)

A pesar de los inconvenientes sociales y económicos del momento el proyecto de la ley presentado ante la Cámara de Diputados decía en uno de sus párrafos:

“La implantación de la enseñanza socialista en la república, al aprobarse la reforma del artículo 3o., no significa la inmediata transformación económica del régimen en que vivimos significó la preparación del material humano que necesita la revolución para continuar y afirmar su obra que el futuro del país pertenece a la niñez y a la juventud socialista que ahora se oriente y cultive en los establecimientos educativos y a ella toca realizar definitivamente la aspiraciones del proletariado y de las clases oprimidas de México” (Guevara, 2007: 381)

El mismo Secretario de Educación, Ignacio García Téllez, declaró en enero de 1935 que se trataba de “...formar en las nuevas generaciones un espíritu revolucionario, en el sentido de que los jóvenes luchen en contra del régimen capitalista y se establezca en el momento propicio la dictadura del proletariado como un medio para destruir el régimen burgués” (Guevara, 1985:382).

Algunas de las finalidades que se perseguía la reforma educativa-socialista de 1934 eran:

1. Superar algunas de las limitaciones que reconocidamente tiene el modelo de educación liberal.
2. Acrecentar la responsabilidad de la escuela en el cambio social
3. Apoyar un proyecto de desarrollo con rasgos nacionalistas y populares. (Guevara, 2007:383).

Sin embargo, y a pesar de que Cárdenas dio todo su apoyo a este contenido de la escuela socialista. Bajo su gobierno se multiplicaron las escuelas, los maestros rurales, los internados para hijos de obreros y campesinos. Se cantaban la “internacional” y canciones revolucionarias en las escuelas, se izaba en ellas la bandera roja junto a la mexicana y se celebraba el 1o. de mayo con la participación de los estudiantes en la manifestación obrera.

La escuela socialista siguió el destino del régimen Cardenista. Apagada al final, fue abandonada de hecho por el ascenso al poder de Ávila Camacho. En 1945 el gobierno presentó un proyecto de ley que reformaba nuevamente el artículo 3o. suprimiendo el precepto de la educación, misma que fue borrada de la Constitución. (Gilly, 1981:382-383).

C. La reforma de 1946

La segunda reforma al artículo 3º Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, durante la presidencia de Manuel Ávila Camacho, introdujo al texto constitucional lo siguiente:

"Artículo 3º. La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

b) Será nacional, en cuanto - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte, a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la

sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupo, de sexo o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal (y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos) deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior deberán ajustarse, sin excepción, a lo dispuesto en los párrafos I y II del presente artículo y, además, deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que, exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos;

V. El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;

VI. La educación primaria será obligatoria;

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita, y

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

En esta reforma se impulsó la educación hacia una vertiente liberal, finalizando la orientación socialista instaurada por Lázaro Cárdenas, sentando las bases del texto vigente del precepto constitucional.

Adicionalmente, en su fracción I se adicionaron directrices para la conducción de la función educativa nacional, como lo es el progreso científico. Asimismo, complementó su axiología jurídica al incluir la democracia como sistema de vida, el impulso a la soberanía nacional y el desarrollo de la dignidad humana a través de la inclusión de conceptos tales como la familia, fraternidad e igualdad de derechos.

D. La reforma de 1980³⁷

El 9 de junio de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la tercera reforma al artículo 3º constitucional, mediante la cual se adicionó una fracción VIII y cambió el número de la última fracción del mismo artículo, para quedar de la forma siguiente:

“Artículo 3º ...

I a VII...

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

³⁷ El contexto y los antecedentes de la reforma al artículo tercero de 1980 son reseñados dentro de este capítulo, Cfr. *La Universidad Pública en la Constitución*

autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.”

En dicha reforma se estableció la autonomía universitaria como principio constitucional, con lo cual se estableció un imperativo en la ley fundante que homologó el régimen jurídico de las universidades públicas.

E. La reforma de 1992

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se expidió la cuarta reforma al artículo 3º constitucional, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Dicho decreto derogó la fracción IV, reformó la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, asimismo, se recorrieron las fracciones II y III, para pasar a ser III y IV, respectivamente. Quedando de la forma que sigue:

“Artículo 3º ...

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a) a b)...

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

III. Los particulares podrán impartir educación

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán impartir la educación con apego a los

mismos fines y criterios que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a lo dispuesto en la fracción anterior;

V a IX...”

Con esta reforma se derogó la prohibición a las organizaciones religiosas, ministros de los cultos y asociaciones o sociedades ligadas a la actividad eclesiástica para intervenir en forma alguna en los planteles en que se impartía educación primaria, secundaria, normal o la destinada a obreros o campesinos.

F. La reforma de 1993

El 5 de marzo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la quinta reforma al artículo 3º constitucional³⁸, misma que abarcó la totalidad del texto constitucional, en los términos siguientes:

“Artículo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

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

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

³⁸ El 9 de marzo de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una Fe de erratas al Decreto que declara reformados los artículos 3º y 31 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 5 de marzo de 1993.

b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

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

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;

IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria, señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación superior- necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;

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

a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y

b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;

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

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

Dicha reforma estableció en su fracción III la atribución del Ejecutivo Federal para determinar planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria y normal para toda la república, así como la facultad de considerar la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de los diversos sectores sociales.

G. La reforma de 2002

La última reforma al artículo 3º Constitucional fue publicada el 12 de noviembre de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, durante la presidencia de Vicente Fox Quesada.

En esta reforma se adicionan las fracciones III, V y VI al párrafo primero, de la forma que sigue:

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

I a II...

III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.

IV...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesario para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

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

a) y b)...

VII y VIII...”

3.3.2 La legislación en materia educativa en México

3.3.2.1 Los ordenamientos legales más allá del Artículo Tercero

Si bien es cierto el artículo 3º constitucional establece la directriz de la educación en los Estados Unidos Mexicanos, este derecho constituye un tema transversal dentro del sistema jurídico nacional, motivo por el cual se regula a través de disposiciones dispersas en la Ley Fundamental:

- Artículo 5º párrafo segundo;
- Artículo 18º párrafo segundo;
- Artículo 27, fracción III;
- Artículo 31, fracción I;
- Artículo 73, fracción XXV;
- Artículo 121, fracción V, y
- 123 apartado A, fracción XII y apartado B, fracción VII.

De los anteriores preceptos constitucionales, los relacionados con la educación superior se analizan a continuación:

“Artículo 5º

...

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

...”

Sobre la expedición de documentos que avalen los estudios realizados en universidades e instituciones de educación superior, la Secretaría de Educación Pública cuenta en su estructura orgánica con la Dirección General de Profesiones, la cual ha centralizado el registro y la el desarrollo de esta actividad a través de convenios (Valencia Carmona 2002:338).

Bajo la misma tesitura, el artículo 121 constitucional prevé la entera fé y crédito público de los títulos profesionales expedidos por las universidades e instituciones de educación superior.

“Artículo 121...

I a IV...

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, son sujeción a las leyes, serán respetados por los otros.”

Si bien los preceptos que anteceden establecen garantías y directrices relacionadas con la función educativa, éstas requieren de su formalización a través del proceso legislativo, atribución que se establece en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que confiere al Congreso de la Unión la potestad de legislar en materia educativa. El cual a la letra dice:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIV...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI a XXX...”

3.3.1.2 Ley General de Educación

El 13 de julio de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Educación, dicho cuerpo normativo regula según el texto original de su artículo 1º “...la educación que imparten tanto el Estado -Federación, entidades federativas y municipios- sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios...”

Donde se plasman los principios generales que rigen a los diversos tipos educativos, destacándose los siguientes: distribución de la función social educativa, financiamiento de la educación, evaluación del sistema educativo; proceso educativo; planes y programas de estudio, validez oficial de estudios y certificación de documentos; educación de los padres y participación social de los educandos (Valencia Carmona, 2002:341).

Por lo que hace a la educación superior esta se define como un tipo de la educación en artículo 37, mismo que a letra expresa:

“Artículo 37...

...

El tipo superior es el que imparte después del bachillerato o de sus equivalentes, está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades”

3.3.2.2 Ley para la coordinación de la Educación Superior

La Ley para la coordinación de la Educación Superior fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, al respecto, esta ley federal no ha sufrido reformas desde su expedición.

En su artículo 1º se establece su objeto consistente en “establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los

Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior”.

Para lo cual el legislador previó tres capítulos:

- Capítulo I “Disposiciones Generales”, apartado en el cual se define la educación superior a través de su artículo 3º como “...el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.”
- Capítulo II “Coordinación y Distribución”, establece el sistema competencial de los tres niveles de gobierno respecto a la función educativo del Estado, así como, la creación de órganos de consulta de la Secretaría de Educación Pública: el Consejo Nacional Consultivo de educación Normal y el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica.
- Capítulo III “Asignación de Recursos”, sobre este apartado se destaca la exención de pago de impuestos federales derivados de los ingresos y bienes de las instituciones públicas de educación superior; así como, la potestad para efectuar programas que busquen el incremento de recursos propios y fuentes de financiamiento.

3.3.2.3 Ley Federal del Trabajo

Esta trascendente legislación social mexicana, tiene repercusiones respecto a la educación superior, como consecuencia de la modificación del artículo 3º. constitucional donde se doto de autonomía a las Universidades Públicas, que género que un el texto federal incluyera un capítulo XVIII, dentro del título VI que se denomina “Trabajos Especiales”, destinando un apartado al “Trabajo de las Universidades e Instituciones de Educación Superior”, comprendido dentro de los artículos 353-J a 356-U (Valencia Carmona, 2002:342).

Desprendiéndose de este ordenamiento una serie de principios respecto a las relaciones laborales de los trabajadores universitarios, los cuales son:

“1) se señala que dicha relación tiene por objeto ‘conseguir el equilibrio y la justicia social’, pero de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones; 2) se define como trabajador académico a aquel que presta servicios de docencia o de investigación, en tanto que el trabajador administrativo presta servicios no académicos.”(Valencia Carmona, 2002:343)

Por lo que hace a la llamada “esfera académica” por Valencia Carmona (2002:343) se tiene que:

“1) corresponde a las instituciones de educación superior ‘regular los aspectos académicos’; 2) para que el trabajador pueda considerarse sujeto de una relación laboral por tiempo indeterminado, es necesario que la tarea que realiza tenga ese carácter y sea aprobado en la evaluación académica correspondiente; 3) los trabajadores académicos pueden ser contratados por jornada completa o media jornada, sólo aquellos dedicados exclusivamente a la docencia pueden ser contratados por hora-clase; 4) si el trabajo corresponde a distintas categorías académicas, no se viola el principio de igualdad del salario que indica que a trabajo igual salario igual.”

Igualmente, autoriza que dentro de las Universidades y las Instituciones de Educación Superior podrán constituirse sindicatos³⁹ de trabajadores, bajo ciertas prescripciones:

“a) únicamente estarán formados por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de las Universidades o instituciones correspondientes; b) los sindicatos pueden ser de las siguientes clases: personal académico, personal administrativo, de instrucción, si comprende a ambos tipos de trabajadores; c) los sindicatos deberán registrarse en la Secretaría del Trabajo y la Previsión Social

³⁹ Estos sindicatos no podrán contravenir el principio de autonomía, siendo sus características diferentes al resto de ellos por pertenecer a una institución que por si misma debe darse su organización y funcionamiento, “de esta manera se preserva la autonomía universitaria. Que triste sería la figura de un rector que estuviera esperando turno en la lista de acuerdo de un poderoso líder sindical” (Dávalos, 2001:28)

o en la Junta de Conciliación y Arbitraje que corresponda, según sea el nivel federal o local, que creó a la institución educativa.” (Valencia Carmona 2002:343)

En relación a los derechos colectivos se establecen los siguientes aspectos:

“a) en la contratación colectiva el sindicato de instrucción recibe tratamiento de sindicato de empresa y los sindicatos de personal académico o de personal administrativo tendrán tratamiento de sindicato gremial; b) en ningún caso en los referidos contratos colectivos se podrán establecer para el personal académico la admisión exclusiva o la separación por exclusión; c) para suspender labores en caso de huelga el aviso deberá darse por lo menos con diez días de anticipación, así como fijarse en número indispensable de trabajadores que continúen laborando para que no se perjudiquen la buena marcha de una investigación o experimento en curso; d) para los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación superior autónomas funcionarán juntas especiales, integradas el presidente respectivo, el representante de la institución y el representante de los trabajadores que corresponda; e) los trabajadores de las instituciones de educación superior autónomas disfrutaran de sistemas de seguridad social en los términos de las leyes orgánicas o conforme a los acuerdos que con relación a ellas se celebren, siendo sus prestaciones por ningún motivo por debajo de las constitucionales.” (Valencia Carmona 2002:344)

3.3.2.4 Ley de Profesiones

La Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1945, instrumento jurídico que ha sido reformado en tres ocasiones, datando la última del 22 de diciembre de 1993⁴⁰.

Este cuerpo normativo contempla en su contenido, la definición de título profesional, condiciones para obtenerlo e instituciones que pueden expedirlo; profesiones que requieren título para su ejercicio, al igual que las normas para el

⁴⁰ Véase el Decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

ejercicio profesional, colegios de profesionistas, servicio social de estudiantes y pasantes; delitos, infracciones y sanciones.

3.3.2.5 Otros ordenamientos federales

Existen ciertos preceptos que a nivel federal tienen relación con la educación superior y las instituciones autónomas por ley, destacándose de forma general, las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF 29 de diciembre de 1976.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública. DOF 21 de enero de 2005.
- Ley de Ciencia y Tecnología, DOF 5 de junio de 2002.

3.4 EL CASO PARTICULAR DE LA UAEM

3.4.1 Sistema normativo de Ley y estatuto

3.4.1.1 La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México

La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México se aprobó por la “LI” Legislatura del Estado de México el 27 de febrero de 1992, y posteriormente se publicó en el periódico oficial del Estado de México “Gaceta del Gobierno” el 3 de marzo de 1992.

Su aprobación y entrada en vigor representó la adopción de un sistema jurídico universitario que entrañó por una parte la modernización de su legislación, así como la evolución de sus espacios académicos, efectos que se pueden apreciar en su justa proporción en los artículos transitorios de la ley en cita:

“ARTICULO PRIMERO.- Esta Ley entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial «Gaceta de Gobierno».

ARTICULO SEGUNDO.- Se abroga la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México, aprobada por Decreto número 70 de la XXXIX Legislatura del Estado, publicada en la «Gaceta del Gobierno» el 17 marzo de 1956.

ARTICULO TERCERO.- El Consejo Universitario, dentro de lo sesenta días contados a partir de que entre en vigor la presente Ley, establecerá el término para la expedición del Estatuto Universitario.

ARTICULO CUARTO.- En tanto el Consejo Universitario expida el Estatuto Universitario y la reglamentación a que alude la presente Ley, serán aplicables en todo lo que no se oponga a ésta, los reglamentos y disposiciones normativas emitidos por la Universidad.

ARTICULO QUINTO.- A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las Facultades y Escuelas Profesionales existentes a la fecha, tendrán el carácter de Organismos Académicos, así como los Centros de Investigación y las Unidades Académicas Profesionales, el de Dependencias Académicas; en ambos casos con todos los efectos legales, hasta en tanto se expida el Estatuto Universitario.

ARTICULO SEXTO.- Los titulares que actualmente ocupan los cargos de Rector, Directores de Facultades, Escuelas Profesionales y planteles de la Escuela Preparatoria, Consejeros Electos y cargos de representación ante órganos de gobierno, continuarán desempeñándolos hasta la terminación del período para el cual fueron electos o designados.”

Desde su expedición por la legislatura mexiquense ha sido objeto de una reforma, publicada el 25 de noviembre de 2005, misma que consta en el Decreto 186 de la “LV” Legislatura por el que se reforman los artículos 17 párrafo primero, 18, 19 fracciones III y IV, 20 rubro Consejeros Electos fracción V, 21 fracciones II y V, 23 último párrafo, 24 fracción IX, 25 tercer párrafo, 26 párrafos primero y tercero, 29 fracción V, 31 primer párrafo, 32 primer párrafo, 33 primer párrafo y 34 primer párrafo. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 17 y se recorren los actuales tercero y cuarto para ser cuarto y quinto, las fracciones III y IV al artículo 20 rubro Consejeros Ex-oficio, y un cuarto párrafo al artículo 25, un último

párrafo al artículo 26. Y se deroga la fracción VI del artículo 20 rubro Consejeros Electos de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Análisis normativo

Definición

La Universidad Autónoma del Estado de México se define a partir del artículo 1º de su Ley como “un organismo público descentralizado del Estado de México, establecida por la misma ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada en su régimen interior de plena autonomía en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico.”

Objeto y Fines

La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México en su artículo 2º prevé su objeto, mismo que se encuentra alineado al texto constitucional federal al expresar que:

“Artículo 2º. La Universidad tiene por objeto generar, estudiar, preservar, transmitir y extender el conocimiento universal y estar al servicio de la sociedad, a fin de contribuir al logro de nuevas y mejores formas de existencia y convivencia humana, y para promover una conciencia universal, humanista, nacional, libre, justa y democrática...”

Asimismo, le otorga competencia para ejecución de los fines sustantivos constitucionales a saber:

- Impartición de educación media superior y superior;
- Llevar a cabo investigación humanística, científica y tecnológica, y
- Difundir y extender los avances del humanismo, la ciencia, la tecnología, el arte y otras manifestaciones de la cultura.

Atribuciones

Con relación a sus atribuciones, el mismo instrumento normativo las define a través de once fracciones correspondientes a su artículo 2º, catálogo que las enuncia de forma enunciativa y no taxativa:

“Artículo 2º ...

...

I. Expedir las normas y disposiciones necesarias a su régimen interior, conforme a la presente Ley y preceptos aplicables.

II. Organizarse libremente para el cumplimiento de su objeto y fines, dentro de los términos de la presente Ley, el Estatuto Universitario y su reglamentación.

III. Organizar, desarrollar e impulsar la impartición de la educación media superior y superior, en todas sus modalidades.

IV. Organizar, desarrollar e impulsar la investigación humanística, científica y tecnológica.

V. Organizar, desarrollar e impulsar la difusión y extensión del acervo humanístico, científico, tecnológico, histórico, artístico y de todas las manifestaciones de la cultura.

VI. Ofrecer docencia, investigación y, difusión y extensión, prioritariamente, en el Estado de México.

VII. Preservar, administrar e incrementar el patrimonio universitario.

VIII. Otorgar títulos, grados y demás reconocimientos correspondientes a la educación que imparte.

IX. Revalidar y establecer equivalencia a los estudios que se realicen en otras instituciones educativas, nacionales o extranjeras, para fines académicos y de conformidad a la reglamentación aplicable.

X. Acordar todo lo relativo a la incorporación de establecimientos educativos que coadyuven al cumplimiento del objeto y fines de la Institución, de conformidad a las disposiciones de esta Ley y la reglamentación derivada.

XI. Las demás establecidas en esta Ley y otros ordenamientos.

Autonomía

El artículo 3º de la Ley en cita reconoce el principio constitucional de autonomía, en concordancia con la Ley Fundamental mexicana al expresar:

“Artículo 3. La Universidad ejercerá su autonomía en los términos de la fracción VIII del Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”

Jerarquía de normas

Del análisis del párrafo segundo del artículo 3º se colige que la Universidad y los integrantes de su comunidad⁴¹ observarán en sus relaciones académico-administrativas la presente Ley, el Estatuto Universitario, reglamentos y demás disposiciones internas expedidas por sus órganos de gobierno. Asimismo, consigna que el proceso legislativo universitario estará regulado en el Estatuto Universitario, cuerpo normativo que estipulará la forma, modalidades y procedimientos de aprobación y modificación de éste y de la reglamentación derivada.

Laicidad y Apartidismo

En concordancia con los principios constitucionales, el legislador incluyó en el texto del artículo 4º los principios de laicidad y apartidismo, en el tenor siguiente:

“Artículo 4. La Universidad y sus órganos de gobierno y académicos, se abstendrán de realizar todo acto que implique militancia partidista o religiosa que comprometa la autonomía, el prestigio o el cumplimiento del objeto o fines de la Institución.”

Libertad de Cátedra e investigación

⁴¹ La comunidad universitaria está integrada por alumnos, personal académico y personal administrativo, que aportan y desarrollan sus capacidades intelectuales, operativas y manuales, para el cumplimiento del objeto y fines de la Universidad (Artículo 9 párrafo primero de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México).

Siguiendo los principios del artículo 3º. Constitucional, la Universidad garantiza las libertades de cátedra y de investigación⁴², en el texto de su artículo 5º:

“Artículo 5. La Universidad asegurará las libertades de cátedra y de investigación, basadas en el libre pensamiento destinado a la comprensión y entendimiento de la realidad, de la naturaleza propia del hombre, de la sociedad y de las relaciones entre éstos.

En el ejercicio de estas libertades, los integrantes de la comunidad universitaria observarán las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de México, la presente Ley y reglamentación aplicable.”

Jurisdicción

La Universidad Autónoma del Estado de México cuenta un sistema de justicia universitaria que se fundamenta en el artículo 12 de su Ley, mismo que a la letra establece:

“Artículo 12. La Universidad, a través de los órganos correspondientes, conocerá, resolverá y, en su caso, sancionará las conductas de faltas a la responsabilidad universitaria que realicen dentro de la Institución los integrantes de la comunidad universitaria, individual o colectivamente, independientemente de que tales hechos o actos constituyan responsabilidad de otro ámbito jurídico.

Los órganos competentes en materia de responsabilidad universitaria y controversias administrativas, actuarán con apego al orden jurídico interior, escuchando a los interesados y observando las instancias, recursos y procedimientos conducentes.”

⁴² Respecto a las prerrogativas de libertad de cátedra e investigación el Estatuto Universitario las define con claridad 6º, 7º y 8º; asimismo, adiciona el libre examen y discusión de las ideas como derechos universitarios.

Fines sustantivos

Como se estableció en páginas preliminares, la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México faculta a la Institución para la consecución de los fines constitucionales de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Asimismo, aporta una definición que se engarza con el cumplimiento de principios y valores jurídicos y pedagógicos, y el contexto de la entidad federativa.

“Artículo 14. La docencia universitaria consistirá en la realización de procesos dinámicos, creativos y continuos de enseñanza-aprendizaje que, transmita el conocimiento universal, desarrolle facultades y aptitudes, infunda valores y eleve el nivel cultural de los individuos. Estará cimentada en el libre examen y discusión de ideas, con mutuo respeto, entre alumnos y personal académico.

Artículo 15. La investigación universitaria será el ejercicio creativo de los integrantes de la comunidad que genere, rescate, preserve, reproduzca y perfeccione el conocimiento universal. En el marco de libertad de investigación se vinculará a los problemas estatales, regionales y nacionales.

La investigación se sustentará en procedimientos rigurosos que le permitan alcanzar objetivos preestablecidos, adoptará las modalidades conducentes a su materia y objeto, y mantendrá, en su caso, congruencia con la docencia y extensión a su cargo.

Artículo 16. La difusión cultural y extensión universitaria consistirá en la actividad de la Institución que relaciona Universidad y sociedad, y pone a disposición de ésta el resultado de su trabajo académico. Divulgará las manifestaciones del humanismo, la ciencia, la tecnología y de la cultura; impulsará las formas de expresión cultural y artística; establecerá mecanismos de vinculación con los diversos sectores de la sociedad; preservará y conservará los bienes que constituyen el acervo humanístico, científico, tecnológico, artístico y de todas las manifestaciones de la cultura.”

Gobierno universitario

La Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México establece en su Título Cuarto lo relativo al gobierno universitario.

En su artículo 19 consigna que el gobierno de la Universidad se deposita en cuatro órganos de autoridad a saber:

- Consejo Universitario.
- Rector.
- Consejo de Gobierno de cada Organismo Académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de la Escuela Preparatoria.
- Director de cada Organismo Académico, de cada Centro Universitario y de cada plantel de la Escuela Preparatoria.

Posteriormente en los artículos 20 al 34 establece la conformación, facultades, obligaciones, y procesos de renovación.

Administración y patrimonio universitarios

El Título Quinto de la Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México contiene lo relativo a la administración universitaria entendida como instancia de apoyo institucional, y al patrimonio universitario como elemento esencial para el cumplimiento de los fines institucionales.

Por lo que hace a la Administración Universitaria, se integra por:

- Una Administración Central, y
- Administraciones de Organismos Académicos, de Centros Universitarios y de planteles de la Escuela Preparatoria.

Y finalmente, por lo que hace al patrimonio universitario, se integra por:

- Bienes al uso o servicio de la Universidad;
- Patrimonio cultural de la Universidad, y
- Recursos financieros de la Universidad.

3.4.2 Jerarquía y supraordenación de normas

La metodología para el programa de reforma universitaria de la UAEM, señala que:

“El *Estatuto Universitario* indica la forma, modalidades y procedimientos de aprobación y modificación de la reglamentación que derive de la ley y del propio Estatuto, y que se encuentra determinada de la siguiente manera:

Reglamentos ordinarios.- Son aquellos que se encuentran destinados a regular actos, hechos o situaciones jurídicas de observancia general para la Universidad o una de sus partes o, un objeto o situación de la misma competencia.

Reglamentos especiales.- Se encuentran destinados a establecer la operatividad de ordenamientos superiores o regular un objeto, proceso o situación determinados.

Reglamentos administrativos.- Regulan la aplicación y cumplimiento de normas superiores u ordenarán el ejercicio de la función administrativa.

Decretos (acuerdos o lineamientos).- Destinados a regular un acto, hecho o situación específicos, o determinar la observancia o ejecución de normas superiores.

Disposiciones administrativas.- Serán acuerdos, circulares o instrucciones destinados a conducir el ejercicio de la función administrativa.

Como se aprecia, el estado de derecho universitario se encuentra, por su propia dinámica, jerarquizado, es decir, que el Estatuto Universitario, los reglamentos, decretos y disposiciones de carácter administrativo, se encuentran subordinados en relación a la norma “fundante”, a la Ley de la Universidad” (UAEM, 2005).

El mismo texto, clarifica su naturaleza cuando determina que:

“Por otra parte, el Estatuto Universitario disciplina el procedimiento que deberá observarse, para que materialmente sean producidas las normas jurídicas que se encontrarán subordinadas a la Ley de la Universidad” (UAEM, 2005)

Precisando a su vez que:

“... que el artículo 13 del Estatuto Universitario prevé las disposiciones procedimentales que posibilitan realizar las acciones destinadas a generar cualquier instrumento jurídico. Por este motivo, conforme a una adecuada técnica jurídica, es necesario que cada uno de los proyectos específicos establezcan los cauces, actividades, medios, instrumentos y mecanismos que conformen la metodología jurídica que deberá seguirse para la integración de la información, participación de los integrantes de la comunidad universitaria, elaboración de iniciativas, discusión y aprobación del ordenamiento o disposiciones jurídicas del cual se trate, así como el tiempo y modalidades en que se deberán llevar a cabo con el fin de tener un orden jurídico acorde con la transformación de la Universidad” (UAEM, 2005)

Por tal motivo establece que la metodología jurídica que se aplicará para este programa de reforma, deberá:

“...indaga en la realidad social, con el objeto de detectar los factores endógenos y exógenos que afectan el desarrollo de las actividades de la organización social; pero sobre todo pretende encontrar las respuestas de la problemática institucional” (UAEM, 2005)

Utilizando para estos fines:

“...la inducción, la deducción, la síntesis, el análisis, la exégesis, la comparación, el diagnóstico, el acopio de información y la opinión de los actores involucrados en el desarrollo institucional, se potenciará la reforma integral y la plena observancia del marco jurídico universitario” (UAEM, 2005)

CAPÍTULO CUARTO

*ACERCAMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA
METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PRESERVACIÓN
DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES Y
APORTACIÓN A UNA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO*

CAPÍTULO CUARTO

ACERCAMIENTO PARA LA CONFORMACIÓN DE UNA METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN Y PRESERVACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES Y APORTACIÓN A UNA TEORÍA GENERAL DEL DERECHO UNIVERSITARIO

SUMARIO. 4.1 Factores que hacen necesario la evolución del marco constitucional de las Universidades Públicas. 4.2 Teoría General del Derecho Universitario. Aproximación teórica. 4.3 Hacia un diseño de los principios y valores constitucionales de las Universidades públicas.

4.1 FACTORES QUE HACEN NECESARIO LA EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

4.1.1. Variables externas que impacta a la Universidad Pública actualmente

4.1.1.1 Evaluación y acreditación de planes y programas de estudio por organismos certificadores externos.

4.1.1.1.1 Nuevos mecanismos de regulación en el contexto de la Universidad

En el mundo cada vez más cambiante, ciertos criterios parecen ser los válidos para impulsar las transformaciones necesarias al interior de las Instituciones de Educación Superior; los cuales regidos por políticas internacionales (UNESCO, 1995:8) son en términos generales: pertinencia, calidad e internacionalización. Donde la calidad, a decir de la UNESCO, es una preocupación fundamental para todos los países, ya que en última instancia la satisfacción de las necesidades sociales depende de la calidad del personal docente, de los programas y de los estudiantes. (UNESCO, 1995:9)

En el mismo sentido, se habla de pertinencia haciendo énfasis a la necesidad de las Universidades por orientar sus actividades al medio donde se ubica, respondiendo a las necesidades que le rodean en el ámbito económico, político, social y cultural; finalmente se impulsa la internacionalización como consecuencia del progreso inminente de globalización, tanto de los conocimientos como de la sociedad, mismo que obliga a mirar más allá de nuestras fronteras para construir el conocimiento.

Dentro de este contexto, es que surgen elementos como la evaluación y la acreditación, los cuales representan la materialización de los principios antes referidos, los cuales combinan visiones internacionales y diversos modelos de regulación interna característicos de un Estado evaluador. Estos nuevos factores que necesariamente inciden dentro de la vida universitaria contemporánea, son fruto, a decir del Dr. Javier Mendoza Rojas (2002) de un énfasis por construir agendas internacionales que vigilen el actuar de la educación superior, como consecuencia de las siguientes causas:

- “El crecimiento y la diversificación de los sistemas de educación superior, que como fenómeno mundial que, aunado a la disminución de los recursos públicos canalizados, generó problemas estructurales relativos a la calidad educativa y a la forma de operar las instituciones:
- La inoperancia del modelo burocrático centralizado de planeación universitaria y el reconocimiento de la incapacidad de los gobiernos de mantener una supervisión directa de la educación superior fincada en procedimientos administrativos.
- El creciente cuestionamiento de la sociedad y de los gobiernos a la forma como operan las Universidades, junto con una pérdida de confianza creciente hacia su capacidad autónoma de transformación.
- El cambio de la orientación de la valoración social, al destacar valores como calidad de los productos, la competencia, la responsabilidad pública, la transparencia y la eficiencia.
- La nueva fase de globalización mundial y de integración regional que impulsa a los países a establecer procesos homologables para la movilidad de personas y profesionales.

- La transición hacia economías basadas en el conocimiento y la tecnología, que demandan a las Universidades el cumplimiento de nuevos papeles, más vinculados con el mercado laboral y el sector productivo” (Mendoza, 2002, 459).

Como se infiere, estos factores que han encontrado como eje principal a la Universidad Pública, generaron una serie de acciones por cumplir, que por su naturaleza cambiante se enfrentaron por las instituciones de educación superior de forma diversa, indecisa y no en pocas ocasiones conflictiva. Teniendo como punta de lanza, a la evaluación y la acreditación, como procesos íntimamente relacionados, que son transversales a los elementos antes descritos.

No hay que perder de vista, que acreditación y evaluación son variables relacionadas entre sí, ya que a decir de Javier Mendoza (Mendoza, 2002:46) *“se acredita conforme y como consecuencia de un proceso de evolución y seguimiento, pero cada uno de ellos tiene su especificidad derivada de los objetivos que persigue”*, mientras por otro lado, *“la evolución es más un diagnóstico que conduce a la acción por parte de la institución como resultado del auto-conocimiento producido”*. Finalmente la acreditación *“constituye una constancia de credibilidad por parte de la sociedad y del público demandante de los servicios educativos”* (Mendoza, 2002:46)

En el contexto mexicano, la presencia de la evolución y acreditación, surge a finales de la década de los ochenta, cuando por iniciativa del gobierno federal se instó a las Universidades Públicas e institutos de educación superior para que se organizaran con la finalidad de promover la diversificación de su oferta educativa, ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los programas académicos. (Gil en Rosario, et. al., 2006:424) Lo que modificó las relaciones normales del ámbito educativo, haciendo de estos procesos de calidad una actividad explícita y sustancial de las instituciones de educación superior, la cual se organizó por medio de comités y organismos reconocidos por las instituciones reguladoras de la educación superior en México, como la ANUIES y la Secretaría de Educación.

No se pierda de vista, que a partir de los noventa la educación superior mexicana, tuvo que ajustarse a un proceso de reforma institucional para de este

modo, responder de forma efectiva al cúmulo de exigencias del entorno local, nacional e internacional; para ello, ciertas Universidades iniciaron procesos de evaluación, a través de diagnósticos que identificaban las áreas por cambiar, mejorar y transformar. De forma espacial los planes y programas de estudio se sometieron a un proceso de evaluación curricular, para replantear sus fines y, en algunos casos, reducir la duración de sus procesos; igualmente, se puso atención a la renovación de los procesos administrativos, con énfasis en la descentralización y la desconcentración educativa. (Orozco, 2006:24)

Un factor importante para la institucionalización de estos procesos, fue que desde el nivel federal, una parte significativa del presupuesto a las instituciones de educación superior, dependió de que las instituciones cubrieran dichos ejercicios evaluativos, asegurando o no por este camino su presupuesto. Así la Secretaría de Educación Pública, inició un proceso de evaluación a las Universidades, creando para ello los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES), generando un modelo que permitirá a las instituciones generar un análisis interno y externo de sus funciones, impulsando el mejoramiento integral de sus actividad, con miras a elevar la calidad educativa y acoplarse a las exigencias mundiales.

Como identifica el Dr. Orozco (2006), la evaluación se constituyó en un ejercicio permanente con fines de transformación de las acciones sustantivas y adjetivas de las instituciones, lo que en sus palabras, significó que:

“la evaluación en México se relacionó principalmente con la mejora de la calidad educativa y con la garantía de que las instituciones universitarias fueran acreditadas, respondiendo a estándares preestablecidos.” (Orozco, 2006:249)

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) instituyó mecanismos evaluadores a los cuales deberían someterse las instituciones, generando procesos y metodologías generales, visualizando que cada proceso de evaluación debería contemplar un análisis interno y externo, sumado a la presencia de los principales actores del proceso educativo. Con ello, se constituyó el inicio de un proceso de modernización de la educación superior, que inició sustantivamente con la creación de ciertos

grupos formales encargados de implementar estas visiones. De tal suerte, en 1989 se formalizó la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES), espacio que a partir de 1991 promovió la evaluación externa por medio de los Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior (CIEES). (Gil en Rosario, et. al., 2006: 425)

Posteriormente, durante el año 1997, la ANUIES acordó que a partir de la CONPES se crearía un organismo no gubernamental, para auxiliar a las instituciones educativas, coordinando la regulación de los procesos de acreditación que realizan diversas organizaciones civiles; igualmente en el año 2000 se fundó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A. C. (COPAES), cuya función es respaldar a las referidas organizaciones para que realicen sus actividades de acreditación de nivel licenciatura, siguiendo un marco referencial dado por el mismo Consejo. (Castellanos y Alonso, 2006)

Un hecho relevante en este contexto introductorio a la evaluación y la acreditación en las Universidades Públicas, es la implantación como consecuencia del Programa Nacional de Educación 2001-2006, de programas integrales de fortalecimiento institucional, que promuevan la creación, a partir de 2001, del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI). Programa de gran relevancia, ya que desde ese año, cada institución elabora su PIFI con el objetivo de mejorar la calidad de los programas educativos y los servicios que ofrece. Al tiempo de asegurar la calidad de aquellos que han sido evaluados por los CIEES y que han obtenido el nivel 1 o en su defecto, quienes han sido acreditados por un organismo adscrito al COPAES.

Lo anterior ha obligado desde entonces, la presencia reiterada de consejos y asociaciones de profesionistas dedicados a impulsar y cumplir los acuerdos de calidad dentro de los servicios educativos a nivel superior. Construyendo una nueva dinámica con un lugar preponderante para las instituciones educativas, creando incluso varias instancias de carácter civil que auxilian en la función de promover en las instituciones procesos de evaluación que faciliten la mejora de calidad de sus programas educativos, y con ellos todos los aspectos correspondientes como el curriculum, la planta docente, la infraestructura y el equipamiento. (Castellano y Alonso, 2006)

Es necesario identificar el énfasis o condicionamiento que el gobierno federal hace a las instituciones de educación superior respecto a los procesos de calidad, ya que un programa que ha logrado la evaluación y acreditación tiene mayor posibilidad de recibir recursos financieros, frente a quienes no lo han cumplido; lo que obliga a las Universidades a realizar tales procesos, atendiendo a los estándares e indicadores a alcanzar, lo que es discutido, ya que no queda claro hasta que punto estos procesos vulneran o no la autonomía universitaria.

4.1.1.1.2 La Evaluación, una directriz para la educación superior

Como se sabe, uno de los pilares de la educación moderna ha sido y es, la evaluación; particularmente en lo que se refiere a la educación superior, fue una premisa presente con mayor fuerza en la década de los noventa, que como señala el Dr. Mendoza Rojas (2002) “asistió a la construcción de un tópico aglutinador de significaciones ideológicas en torno a la Universidad, que desplazó al que años anteriores había ocupado el centro de la política: la planeación” (Mendoza, 2002:255). Lo que no necesariamente significó la presencia de un nuevo elemento en el proceso educativo, ya que tradicionalmente la evaluación estaba presente en el proceso educativo mismo.

La novedad estuvo entonces, en la modificación que el concepto adquirió en el ámbito social y educativo, transitando de la natural conclusión de un proceso, en este caso educativo, a una visión modernizadora, que desplazó la orientación de la política educativa, del tradicional modelo planificador al modelo evaluador (Mendoza, 2002). Es decir, México al estar inscrito dentro de un proceso globalizador que modificó las condiciones de producción y transmisión del conocimiento, hizo necesario el tránsito hacia aspectos educativos más cualitativos⁴³.

Es de este modo que la evaluación de la educación superior adquirió gran relevancia en nuestro país, las universidades están ahora sujetas un proceso de evaluación por resultados que además de asegurar el adecuado desarrollo de sus

⁴³ Importante es observar que no sólo la educación sufrió modificaciones sustantivas, sino que el mismo país vivió transformaciones en las relaciones instituciones, generando una nueva relación entre las autoridades gubernamentales y las instituciones de educación superior, generando de forma importante nuevas estrategias para el financiamiento educativo.

actividades y su quehacer en favor del cumplimiento de sus fines legales, se convierte además, en el medio idóneo de rendición de cuentas a la sociedad.

Es importante no dejar a un lado que la aparición de organismos e instancias evaluadoras externas a las universidades e instituciones de educación superior representó conflicto y debate al interior de estas casas de estudio, ya que aunque para algunos actores, la evaluación externa representaba un mecanismo para generar prácticas educativas de calidad para favorecer la evaluación universitaria, para otros esto representaba un instrumento de control sobre las actividades y la definición de las políticas universitarias.⁴⁴ (Mendoza, 2002)

La evaluación en las universidades es una práctica constante que se encuentra inmersa en todo el proceso educativo. Se evalúa a los alumnos para ingresar, permanecer y egresar de los diferentes programas de estudios; se evalúa a los profesores para que puedan impartir una clase, y a partir de la implementación de estas políticas al interior de las universidades, la evaluación se trasformó en un instrumento de las políticas públicas estatales, que toma como referencias parámetros de calidad internacionales, ya que puso énfasis en los conceptos de: calidad, eficiencia, pertinencia y equidad, previstos por los organismos internacionales como la UNESCO.

Esto trajo como consecuencia que en México se implantará una nueva pauta de coordinación y regulación de la educación superior, teniendo como base las medidas que derivadas del papel renovado del Estado, como ente dedicado al apoyo y financiamiento de la educación, impulsaron la implementación de nuevas variables educativas, centradas en la evaluación, acreditación y certificación.

En términos conceptuales se puede decir, siguiendo el planteamiento del Dr. Mendoza (2002), que esta es:

⁴⁴ El Dr. Mendoza señala que el debate entorno a la evaluación y a la política de modernización se acentuó durante los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, siendo los aspectos de mayor debate los relativos a los programas de estímulos al personal académico, el padrón de programas de posgrado de excelencia del CONACYT y los exámenes generales de egreso de licenciatura. (Mendoza, 2002:256)

“un proceso continuo, integral y participativo, que permite identificar una problemática, analizarla y explicarla mediante información relevante; como resultado, proporciona juicios de valor que sustentan la consecuente toma de decisiones. Con la evaluación se busca el mejoramiento de lo que se evalúa y se tiende a la acción; tiene un carácter relativo a cada institución, al tener como eje sus propios objetos y metas, así como las políticas y estrategias para conseguirlos.” (Mendoza, 2002:258)

Ahora bien, como punto negativo de estos sistema de evaluación se menciona que éstos, no velan por la efectiva calidad educativa, reflejada en los sistemas de enseñanza o en la mejora de los procesos de aprendizaje de los estudiantes; sino por el contrario, se ubica únicamente en la satisfacción de ciertos criterios cabalmente establecidos en el proceso evaluativo. Con lo anterior, es posible identificar, según Díaz Barriga (2008) los rasgos generales que caracterizan al sistema evaluativo mexicano:

“a) su estrecha vinculación con las prácticas de financiamiento; b) una desarticulación entre cada programa; c) la ausencia de una dimensión conceptual con el predominio de la dimensión técnica centrada un significativo número de indicadores, y d) una cancelación de sus dimensión pedagógica y, por lo tanto, de su carácter formativo.” (Díaz Barriga, 2008:31)

Con lo anterior igualmente se pueden evidenciar las singularidades de nuestro sistema evaluador, que pueden englobarse en: el desconocimiento de las diversas posiciones conceptuales en el campo de la evaluación educativa⁴⁵, su caracterización como proyectos o estrategias de evaluación independientes⁴⁶ carentes de articulación sustantiva, la desvirtuación del sentido educativo carente de una visión formativa, y la multiplicación de prácticas que privilegian la burocracia. Lo que como a decir de Díaz Barriga (2008) se vuelve un proceso de evaluación compulsiva, que ha vuelto a la evaluación en:

⁴⁵ A este respecto es conveniente identificar las presiones conceptuales y teóricas que hace el Dr. Díaz Barriga (2008) sobre el déficit de conocimientos teóricos que la evaluación mexicana posee, misma que olvida o ve como ente extraño otros elementos centrales del proceso educativo, lo que el refiere como elementos simbólicos y formativos de mayor alcance.

⁴⁶ Un ejemplo significativo de esta desarticulación es el requerimiento de información diferente en cada caso, o en extremo responder con criterios antagónicos, que confrontan la información o la contradicen.

“un acto compulsivo en el sistema educativo, casi podríamos afirmar que se evalúa por evaluar, se evalúa para demostrar indicadores; las prácticas y los procesos educativos sencillamente no son contemplados en la tarea de evaluación.” (Díaz Barriga, 2008:32)

Así dentro del proyecto evaluativo nacional son diversas las posibilidades que la misma evaluación aporta, las cuales se identifican, como mecanismos para impulsar la calidad en la educación superior, un sistema de rendición de cuentas, un instrumento para modificar los procesos de financiamiento de las instituciones, los planes y programas, los proyectos de investigación y los académicos.

4.1.1.1.3 La evaluación y su vínculo económico

Como lo hemos mencionado el proceso de evaluación aplicado en las instituciones de educación superior a lo largo de las últimas dos décadas, ha tenido de forma evidente ciertos aspectos positivos, como lo son, el incremento de programas evaluados, certificados y acreditados, la ampliación de la matrícula y el sustantivo incremento en la conclusión y titulación profesional; pero al mismo tiempo, ha mostrado un rostro difícil, como el excesivo tiempo dedicado a subsanar las características y exigencias de los procesos evaluadores o certificadores, que en no pocas ocasiones se interpone al ejercicio de las funciones sustantivas de las propias instituciones.

Frente a esto, surge con gran impulso la relación -positiva o no según se vea - de la evaluación y los incentivos económicos resultados de la misma evaluación, lo que generó un efectivo posicionamiento institucional, ya que ninguna institución deseaba perder financiamiento, por incumplir los requisitos de evaluación generales. Lo anterior, aún vigente, es desde diversas ópticas una intervención velada del Estado en la vida universitaria, o por el contrario, simplemente un requisito más por cumplir, que en nada atenta contra los principios de la misma Universidad.

Como señala Díaz Barriga (2008) la vinculación de evaluación con financiamiento se transformó en el eje de trabajo y desarrollo de las políticas públicas aplicadas a la educación superior, lo que se tradujo en:

“...la articulación que permitió incorporar las prácticas de evaluación en un contexto donde sólo se realizaba la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes. Ello propiciando el fomento de estrategias de evaluación vinculadas a la emisión de juicios en detrimento de la función de retroalimentación.” (Díaz Barriga, 2008:24)

La evaluación resulta en instrumentos que proveen de información que justifican decisiones relacionadas con los incentivos económicos. Lo anterior, por medio del cumplimiento de estándares de calidad, necesarios para lograr mayores recursos, que incrementen la eficiencia los indicadores como reflejo de un proyecto “modernizador”. Es decir, la atención se inclinó, en aumentar las tasas de retención y titulación de estudiantes, menor tiempo para que los egresados se inserten en el campo laboral, el incremento de la planta académica, mejoramiento de las condiciones estructurales y de la infraestructura, entre otras cosas, es decir, lo que de forma general es susceptible de medirse en forma cuantitativa reflejando así indicios de mejoramiento de la calidad; sin embargo, esta visión dejó de lado, otros elementos esenciales del proceso educativo, que no necesariamente son medidos por los estándares e indicadores, elementos simbólicos y abstractos, también de gran relevancia para la formación universitaria.

La relación que existe entre la evaluación de la calidad y el otorgamiento de los incentivos económicos ha sido un elemento para que las instituciones de educación superior permitan ser evaluadas de forma externa, lo que si bien deviene en mejores procesos de administración y gestión educativa, al mismo tiempo genera también dependencia económica, y no en pocas ocasiones se olvidaba del espíritu educativo.

Esta idea se sustenta en el estudio realizado por el doctor Ángel Díaz Barriga (2008), quien identifica de forma muy completa la vinculación entre la evaluación y el financiamiento, apuntando con razón que ésta estrecha cercanía fue un factor clave para que las instituciones aceptaran los procesos evaluativos, generando como consecuencia lo que describe del siguiente modo:

“la relación evaluación-dinero desvirtuó el significado de la evaluación, en general se perdió su sentido formativo y su carácter de retroalimentación, fortaleciendo a cambio,

una perspectiva centrada en su carácter judicial, en el que se busca impulsar un cambio institucional, académica o personal combinando con elementos punitivos para quien no realice estos procedimientos en las orientaciones establecidas.” (Díaz Barriga, 2008:25)

Esta viciosa relación, que no sólo atiende a la vida interna, sino que trastoca los principios y valores universitarios, especialmente el relativo a la autonomía, hizo que el tema de la evaluación entrara diferente a las Universidades Públicas, ya que estas tuvieron que entrar en los procesos de evaluación para no correr el riesgo de ver disminuidos sus fondos presupuestales; lo que generó una dinámica pendiente de obtener resultados favorables, frente a efectos no deseados que, desde esta visión, pueden estar alterando la vida institucional y lo más grave, atentando contra valores de gran alcance, incluso constitucional, tales como la autonomía universitaria.

La evaluación educativa es necesaria y la autonomía universitaria no es un principio que deje a las instituciones autónomas fuera de esta dinámica, lo que es necesario es revisar los criterios evaluadores de forma que estos no presenten desarticulaciones o contradicciones, ya que muchas veces por ser elaborados desde diferentes enfoques y con independencia de responsables, recurrentemente afectar la misma área de acción o poseen criterios divergentes respecto a sus planteamientos, eso sí, prestando atención fundamental al financiamiento y los recursos que por cumplir los planes se asignan a las instituciones educativas⁴⁷.

⁴⁷ Como referencia se identifican en México los siguientes programas de evaluación establecidos de 1990 a la fecha, identificando el énfasis de sus resultados en relación al financiamiento directo o indirecto: *Fondo para la Modernización de la Educación Superior* (FOMES) Vigencia: 1990-200. Propósito: Impulsar la adopción de las estrategias de evaluación institucional y apoyar con recursos económicos los programas de modernización de las universidades. Financiamiento: Sí. / *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI) Vigencia: 2001-actual. Propósito: Impulsar la adopción de estrategias de planeación institucional y su vinculación con procesos de evaluación, y apoyar con recursos económicos los programas de desarrollos de las universidades que muestren que han asumido compromisos por la calidad. Financiamiento: Sí. / *Comités Interinstitucionales de Evaluación de la Educación Superior* (CIEES) Vigencia: 1990-actual. Propósito: Evaluar programas de licenciatura y posgrado por pares académicos. Financiamiento: Indirecto. / *Consejo de Acreditación de Programas de la Educación Superior* (COPAES) Vigencia: 1998-actual. Propósito: Acreditar programas de licenciatura. Financiamiento: Indirecto. / *Padrón de Posgrados de Excelencia*. Vigencia: 1990-2000. Propósito: Evaluar programas de posgrado. Financiamiento: Sí. / *Padrón Nacional de Posgrado* (PNP) y *Programa de Fortalecimiento del Posgrado* (PIFOP) Vigencia: 2001-actual. Propósito: Evaluar programas de posgrado. Financiamiento: Sí. / *Sistema Nacional de Investigadores* (SIN) Vigencia: 1984-actual. Propósito: Evaluar la producción de los investigadores y establecer un estímulo económico por su desempeño. Financiamiento: Sí. / *Programa para el Mejoramiento del*

Es pertinente identificar aciertos y desaciertos en los procesos evaluativos de la educación superior en México, especialmente a la luz de los factores que vulneran en cierta medida las características innatas de las Universidades Públicas, particularmente aquellos ubicados en un rango especialmente privilegiado respecto a los ordenamientos que le dan sentido a dichos procesos. En este contexto, la evaluación a que se enfrentan las Universidades autónomas es una compleja disyuntiva, ya que al generar procesos de evaluación interna o con apoyo de espacios externos, han hecho que las mismas concedan parte de su autonomía a dichos elementos.

De acuerdo al análisis de Díaz Barriga (2008) El panorama de la evaluación tiene dos puntos de vista, por un lado se ubican los evidentes avances que se generan a través de la evaluación, que han creado indicadores comunes, elementos de comparación, experiencias significativas respecto a las estrategias de evaluación, y claro, el paso del natural aislamiento a una relación mucho más heterogenea, que se traduce en una búsqueda constante por la calidad educativa; frente a estos, en otro extremo, se identifican carencias preocupantes en el contexto de la educación superior, entre ellas, la falta de atención a las responsabilidades pedagógicas, descuido a la función formativa, y la casi nula participación de la comunidad universitaria en general en los procesos evaluativos.

Ante estos elementos, vale la pena preguntar si los procesos de evaluación también se interponen frente a los principios y valores universitarios, ya que al obligar a las instituciones educativas a seguir determinados planes y acciones en aras de la evaluación, es probable que se claudiquen ciertos aspectos de la vida interna, supeditando valores como la autonomía, a organismos centrales, dispersos e independientes de la comunidad para decidir acciones que repercuten en ella misma.

Se puede decir, que la autonomía sufre una herida interna y externa en cada proceso evaluativo, ya que al ceder su capacidad de decisión al cumplimiento de

Profesorado (PROMEP) Vigencia: 1996-actual. Propósito: Apoyar con becas la obtención de grado y apoyar la infraestructura que requieran los académicos. Financiamiento: Sí. (Díaz Barriga, 2008:26-27).

los estándares evaluativos, en términos fácticos se reducen los márgenes de la misma autonomía. Verbigracia, para las Universidades Públicas autónomas por ley, poco campo de acción les queda, ya que resistirse a este tipo de procesos, significa la reducción financiera, efecto que ninguna esta dispuesta a correr, aún por salvaguardar los valores universitarios. Esta preocupante interferencia, ha de verse entonces, como una suerte de “mal necesario” que, con una óptica positiva ayuda a incrementar los niveles de calidad, al tiempo de dotar de recursos económicos a la misma institución.

Este factor sumado a la acreditación y certificación son acciones difusas, que por ser pese a todo voluntarias, dejan principios como la autonomía en una difícil situación, ya que por un lado es necesario seguirlas para conseguir financiamiento, pero por el otro, se puede pensar que ellas atentan de forma externa a la misma comunidad universitaria. La autodeterminación interna se ve interferida por variables externas que, condicionan a cambio de resultados de calidad. Calidad, que no puede estar en duda, pero que no sólo puede buscarse como contraprestación al dinero, sino como una voluntad y deseo de toda comunidad de saber.

4.1.1.1.4 Acreditación de planes y programas de estudio

Como se ha venido refiriendo, el tema de evaluación con énfasis en la calidad educativa es una constante para la educación superior desde la década de los noventa, la cual se entrelaza, confunde y vincula con el natural paso siguiente, que es la acreditación, entendido todo como un proceso entrecruzado, ya que puede ser visto como consecuencia de un proceso previo de evaluación, aunque cada una tiene sus características y consecuencias específicas. Ya que mientras la evaluación es un proceso de diagnóstico que conduce a la acción interna de la misma institución como consecuencia del resultado conocido; la acreditación representa una suerte de constancia, una muestra de credibilidad por parte del entorno social respecto a los servicios educativos.

Como lo refieren Cazzola y Didriksson (2008) la evaluación y la acreditación son conceptos que se pueden confundir, pero son conceptos distintos que presentan correlación:

Evaluación es una palabra más comúnmente utilizada para referirse a procesos de análisis, estudio y discusión respecto al mérito y valor de sistemas, instituciones y programas, con objetivos de mejora. Dichos procesos pueden combinar acciones internas y externas, con amplia participación de la comunidad académica o solamente de expertos o comisiones de pares. La palabra evaluación está casi siempre asociada al mejoramiento de la calidad. Pero estos conceptos se encuentran en disputa, desde perspectivas teóricas y políticas, entre los valores educativos y los más cercanos del campo económico. (Cazzola y Didriksson, 2008: 102)

Del mismo modo, el concepto de acreditación está orientado a la formación de asociaciones, que adoptaron el criterio común aplicado en otras latitudes, el cual la identifica como un *“reconocimiento a la satisfacción de un conjunto de normas y estándares mínimos de buena calidad previamente establecidos”* (Cacei, 1997), lo que hace de la acreditación de un programa educativo, una especie de garantía pública, respecto a la calidad en su quehacer académico, el cual se puede considerar “igual o superior al mínimo establecido” (Cacei, 1997).

La acreditación también facilita la medición estandarizada de los procesos de calidad, es decir, las mediciones que se generan pueden facilitar comparaciones nacionales e internacionales y un mejor control estadístico de la información institucional. (Dias Sobrinho en Cazzola y Didriksson, 2008: 103)

A manera de antecedentes, se puede ubicar que la acreditación surgió dentro de un contexto multinacional que obligaba, como consecuencia de los procesos de calidad, a la construcción de un sistema de acreditación que fuese en paso subsiguiente a los modelos de evaluación. Su presencia es reiterada en la mayor parte del mundo, teniendo su origen en los Estados Unidos, cuya influencia ha sido determinante al igual que la evaluación, a partir de los años noventa, pero cuyos orígenes se remontan a los años treinta del siglo XX, con el surgimiento de diversas agencias privadas que asumían las responsabilidades acreditativas, mismas que evolucionaron a lo largo de los años, impregnado de sus valores al resto de las actividades educativas (Vries-Moheno-Romero, 2006:433).

Esta influencia norteamericana se identificó principalmente con la perspectiva surgida en dicho país, respecto a la necesidad de contar con ciertos estándares

compartidos respecto del nivel adecuado de formación y preparación dentro del sistema educativo. Inicialmente se identificaron elementos comunes relativos a la duración de los programas, de las cualidades del personal académico y los requisitos de admisión. Estos valores de acreditación se centraron en la movilidad y la admisión o de reconocimiento entre instituciones, pero sin ninguna perspectiva de calidad ni de la institución del aprendizaje.

También se ubica que, la acreditación evolucionó hacia un proceso que se relacionó directamente con los fines específicos de la institución educativa, elemento que se tradujo en la posterior acreditación de programas con miras a la formación eficiente de los graduados, los cuales contaban con el respaldo de los gremios de profesionistas preocupados por la pertinencia de sus futuros integrantes. Años posteriores –década de los ochentas – la acreditación transitó hacia la necesidad de rendir cuentas hacia el gobierno y garantizar las inversiones hechas a las Universidades, es decir, surge como en la evaluación, el componente económico como premisa para estandarizar acciones.

Actualmente, la acreditación se inscribe como una necesidad creciente dentro de la internacionalización, al convertirse en una suerte de forma para comparar programas, nacionales e internacionales, permitiendo así la movilidad de docentes y estudiantes; igualmente es una exigencia cada vez más reiterada de nuevos actores inmersos en la problemática educativa, que impulsan procesos acreditativos para identificar con mayor calidad espacios a donde invertir o no.

Dias Sobrinho cita la definición de C. Adelman, que es la siguiente:

La acreditación se refiere a un proceso de control y garantía de la calidad en la educación superior, por el que, como resultado de la inspección y/o de la evaluación, o por los dos, se reconoce que una institución o sus programas satisfacen los estándares mínimos aceptables. (Dias Sobrinho en Cazzola y Didriksson, 2008: 103)

En México, los procesos de acreditación han corrido la misma suerte que las ideas de evaluación, ya que comienzan a implementarse a partir de los años noventa, impulsados por la iniciativa del gobierno federal, ocupado en

profesionalizar la enseñanza universitaria y cumplir los estándares de calidad educativa por medio de la evaluación.

No pueden entenderse los actuales procesos de acreditación sin identificar los procesos de evaluación institucional aplicados, en concreto sobre todas las instituciones educativas, que no se reducen a planes y programas internos, sino que observa de forma global a toda la institución educativa, misma que pasando el proceso evaluativo, buscará por consecuencia lógica -recibir más recursos - la consecuente acreditación. En este sentido, hay que tener en cuenta los pasos seguidos desde 1990 por la ANUIES al aprobar *“la propuesta de lineamientos para la evaluación de la educación superior”* misma que integraba procesos de evaluación institucional a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) y los procesos interinstitucionales de evaluación de programas a cargo de pares académicos por medio de los CIEES (Vries-Moheno-Romero, 2006).

Es por estos medios como a mitad de los años noventa se van sucediendo diferentes instancias encargadas de evaluar externamente a instituciones y programas. Al tiempo de surgir una serie de organismos privados que ofrecían la acreditación de programas, los cuales no contaban con un status jurídico claro, frente a lo cual la ANUIES creó en 1997 un organismo no gubernamental, cuyo fin principal sería regular el sistema mediante el cual se lograría el reconocimiento formal de las instancias de acreditación, cumpliendo los requisitos establecidos. Dicho organismo constituido en el año 2000 se denominó Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES), una asociación civil independiente del Gobierno.

Esta asociación integra en su asamblea general a las instancias que ya estaban inmersas en el proceso evaluativo, igualmente cuenta con representantes de la Secretaría de Educación Pública federal, la ANUIES, la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), y distintas asociaciones, federaciones, colegios y barras de profesionistas. De este Consejo, han surgido diversas agencias de acreditación, que a la fecha suman 16 organismos diversificados en distintas áreas del conocimiento (Vries-Moheno-Romero, 2006).

Igualmente, hay que identificar el proceso que los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) generaron, al asignar calificación a sus procesos evaluativos, transitando no solo la mejora en aras de la calidad, sino calificando los procesos y con ello mostrando cuán cercano o distante está la institución evaluada de la acreditación. Siendo en orden descendente el nivel 1 para aquellas que estén en condiciones óptimas para la acreditación en corto plazo; el nivel 2 para lo que podrán conseguirla en mediano plazo, y en nivel 3 para quienes la pueden obtener a largo plazo.

Es del mismo modo importante identificar que dentro de la acreditación, sea cual sea su modalidad, ésta busca ciertos objetivos comunes, tales como: contribuir al conocimiento y mejoramiento de la calidad de los programas y del ejercicio profesional; establecer modelos de enseñanza acordes con los avances de la ciencia y la tecnología y con los requerimientos del ejercicio profesional; informar a las instituciones educativas, estudiantes, padres de familia, empleadores y organismos públicos y privados interesados, acerca de las condiciones de la enseñanza en las instituciones de educación superior del país, etc. (Mendoza, 2002).

4.1.1.1.4.1 Carencias de la acreditación

Como mencionamos en el apartado anterior la acreditación es un proceso evaluativo que genera grandes ventajas en el sistema educativo que debe de ser calidad y, en el caso específico de las universidades públicas, debe comprometerse con los fines y valores del Estado. Lo que para José Dias Sobrinho (en Cazzola y Didriksson, 2008:108) significa que

están equivocados aquellos conceptos de calidad que se sostienen solamente en criterios técnicos y presuntamente neutrales, que hacen abstracción de las realidades concretas, de las demandas, necesidades y voluntades de las personas y comunidades que constituyen la razón de ser de las instituciones educativas. Sin pertinencia y relevancia social no puede haber calidad en la educación comprendida como bien público. (Dias Sobrinho en Cazzola y Didriksson, 2008:108)

Además de los retos que debemos enfrentar en materia de los contenidos de las acreditaciones, en nuestro país los procesos de acreditación tienen un alcance limitado, ya que sigue siendo una cuestión voluntaria para las instituciones de educación superior, tanto las Universidades Públicas autónomas como las instituciones privadas, no están obligadas de forma legal a seguir un proceso de acreditación riguroso, conseguirla o no tiene repercusiones claras o beneficios concretos. No se pierda de vista, que contrario a los procesos evaluativos que se traducen en financiamiento, la acreditación sigue siendo difusa. Especialmente se destaca el hecho de que pueden coexistir sin ningún inconveniente programas acreditados con programas que la han conseguido⁴⁸.

Otro inconveniente presente en el proceso actual de acreditación, es la variedad de instancias encargadas de evaluación y acreditación, ya que, por ejemplo, respecto a los programas de licenciatura lo mismo operan los organismos reconocidos por COPAES, que los comités interinstitucionales CIEES, teniendo en algunos casos criterios diferentes y repercusiones distantes en su actuar. Esta disyuntiva surge por la carencia de organismo de acreditación validados por COPAES, para lo cual aún se encuentran vigentes los CIEES. Conflicto que ha generado la existencia de programas acreditados por COPAES bajo sus criterios; aunados a programas avalados por los CIEES, con criterios distintos, y programas evaluados por los dos organismos, en ocasiones con resultados distintos (Vries-Moheno-Romero, 2006).

Del mismo modo hay que ubicar la presencia de ciertas iniciativas de carácter gubernamental encargadas de convencer a las instituciones educativas para inmiscuirse en procesos de acreditación, siendo lo más significativo, la creación en el año 2001, del fondo especial para premiar programas acreditados, por medio del Fondo de Inversión para Universidades Públicas con Evaluación de la ANUIES (FIUPEA) destinado a aquellos programas acreditados y con calidad asegurada⁴⁹.

⁴⁸ Aquí se da una difícil realidad, ya que en la práctica quien cursa un programa acreditado o no, recibe el mismo reconocimiento en el registro de profesiones, sin que la acreditación influya en la validez del título.

⁴⁹ Para los programas de licenciatura no acreditados existe el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y para los posgrados el Programa Integral de Fortalecimiento del Posgrado (PIFOP).

De este modo, en palabras de Mendoza (2002) “la acreditación se realiza ante un organismo especializado y depende, en última instancia, de un juicio externo a la institución. Se aplica a instituciones y a programas académicos.” (Mendoza, 2002) Igualmente se traduce en una posibilidad creciente de obtener mayores recursos financieros, ya que los programas que cumplen con este requisito, tienen mayores expectativas para la obtención de recursos públicos adicionales a los que generalmente reciben. Lo que desde otra perspectiva, también es visto como un proceso inequitativo, ya que al ligarse el financiamiento extraordinario a la evaluación y acreditación, solo un número reducido de instituciones de educación superior con programas acreditados se ven beneficiadas con apoyos financieros sustanciosos generando brechas financieras entre las propias instituciones.

Un rasgo negativo presente en los procesos de acreditación, es que el modelo, al estar íntimamente ligado a la evaluación, genera que algunos programas tengan antes que evaluarse por medio de organismos evaluadores, para posteriormente volver a evaluarse por los organismos acreditadores, lo que duplica las evaluaciones y la complejidad para la consecución de los fines.

Debemos identificar los retos que el proceso de evaluación-acreditación presenta, principalmente en la construcción de novedosos mecanismos que respetado los valores de las instituciones educativas, especialmente las Universidades Públicas autónomas, logren conciliar la necesidades internacionales, las expectativas de las distintas comunidades y las exigencias de respeto e independencia de los diversos actores inmersos en los procesos. Para lo cual es necesario instituir procesos que regulen de forma participativa a la educación superior mexicana, estableciendo acuerdos, consensos y decisiones entre los actores principales.

Sobre este tema Sobbrinho (en Cazzola y Didriksson, 2008:109-110) explica que:

Uno de los más importantes desafíos consiste en la articulación de los procesos de evaluación basados en los conceptos de mejora, emancipación, autonomía y libertad académica, con las prácticas de acreditación orientadas al control, a la regulación, a la

conformidad con normas externas. Como tendencia general, se observa un desplazamiento de los procesos de autoevaluación y de las evaluaciones cualitativas focalizadas en la producción de significados hacia los procesos de evaluación externa y acreditación. Estos procesos externos tienen propósitos predominantemente de control y regulación, pero no siempre son eficaces para evitar la proliferación de instituciones de baja calidad y sin relevancia social. (en Cazzola y Didriksson, 2008:109-110)

La idea central es buscar un equilibrio entre los mecanismos de autorregulación de los sistemas académicos, que tengan como sustento a la autonomía universitaria plena para cada institución; con los mecanismos establecidos por la esfera gubernamental, que sin alterar la vida interna o vulnerar la autonomía universitaria, impulsen el desarrollo de programas acordes al proyecto de desarrollo institucional, que atiendan las exigencias del mundo global que desea servicios de calidad que respondan a sus expectativas.

Frente a estas dificultades, surge la necesidad de revisar hasta qué punto, la evaluación externa y la acreditación –por naturaleza externa– afectan o vulneran la autonomía universitaria. En esta discusión se presentan visiones contrapuestas, entre quienes ven en estos mecanismos procesos violatorios, frente a promotores que no evidencia incompatibilidad alguna. Ante este panorama, es evidente, que se considera necesario elevar los estándares de calidad, impulsar el desarrollo profesional y mejorar las condiciones financieras de las Universidades Públicas; si esto es factible, siguiendo parámetros externos, atendiendo ciertas políticas y exigiendo mayores resultados a las partes, entonces estos mecanismos son adecuados, pero, si por el contrario, éstos buscan controlar, limitar e inmiscuirse en la vida universitaria, sería una vulneración a la autonomía universitaria, y por tanto una vulneración al orden jurídico de nuestro país.

Esta no es una lucha entre extremos donde por salvaguardar nuestros principios dejemos a un lado las exigencias del mundo global: es una defensa por hacer de estos mismos mecanismos herramientas que potencien el desarrollo de las instituciones y sus comunidades; y que haciéndolo, se logra fortalecer la autonomía con una herramienta que aunada al ordenamiento positivo, la dota

de legitimidad dentro y fuera, una visión que suma calidad en la diversidad y valor agregado en la competencia. Así las Universidades Públicas autónomas, podrán encontrar en la calidad un elemento más para salvaguardar su autonomía.

4.1.1.2 Certificación de procesos normativos por normas internacionales.

4.1.1.2.1 La Certificación como un fenómeno global

El Sistema de calidad ISO-9000, fue diseñado por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y es reconocido como una de las mejores prácticas de administración y aseguramiento de la calidad en las empresas. Las normas ISO-9000 se han convertido en un esquema globalmente reconocido para demostrar *a priori*, ante cualquier interesado, la confiabilidad de los bienes y servicios que ofrece un establecimiento productivo, (IMNC, 2008) visión que ha transitado del mundo empresarial hacia la esfera universitaria.

Este sistema se ejerce mediante la aplicación de estas normas con un carácter voluntario, para que su uso garantice una calidad homogénea, que busca incrementar la credibilidad y confianza entre clientes y proveedores, el empleo de estas normas proporciona ventaja frente a la competencia y facilita la integración de las cadenas productivas. (Conacyt, 2006)

En materia educativa los procesos de certificación por instancias de carácter internacional que velan por la eficiencia de los procesos y gestiones administrativas surgen, a partir del octubre de 2001, ya que fue a partir de la reunión del Comité Técnico 176 celebrado en Birmingham, Inglaterra, propuso un proyecto hacia la elaboración de una guía de uso voluntario que facilitará la aplicación de la norma ISO 9000 en las organizaciones del sector educativo de todos los niveles y modalidades, propuesta que fue presentada por un grupo de organizaciones mexicanas que tomaron la iniciativa. (Ramírez Marín, 2008: 29)

La posterior adhesión de otros países ocasionó la aprobación, por el Consejo Técnico de ISO, del proyecto *IWA-2 "Aplicación de ISO 9001:2000 en*

educación" coordinado por México. El mecanismo para llegar a un consenso internacional es un acuerdo derivado de un taller internacional (*Internacional Workshop Agreement IWA*) establecido por ISO. La guía *IWA-2* tiene el propósito de ayudar a México y los demás países, en sus programas de mejoramiento de la calidad educativa. (IMNC, 2008).

Es conveniente identificar que el secretariado de la Organización Internacional para la Normatividad (ISO) como consecuencia de los acuerdos anteriores, publicó oficialmente las guías para la aplicación de ISO 9001:2000 en la educación. Este documento se conoce con el título en inglés de *International Workshop Agreement 2 (IWA2)*, el cual es un Acuerdo Internacional del Grupo de Trabajo 2 de ISO, cuya sede se ubica en Ginebra, del cual se desprenden una diversidad de comités; de los cuales el 176 es el encargado de formular y consensuar las normas de la calidad en materia educativa (IMNC, 2008).

Para Ramírez Marín

Las guías para la aplicación de ISO 9001:2000 en la educación contribuyen al desarrollo y mejoramiento del sistema de gestión de la calidad en las instituciones y planteles que ofrecen servicios escolares. Son útiles para su mejora continua, particularmente para prevenir errores, desviaciones, simulaciones y para reducir las grandes pérdidas económicas y desperdicios que se causan en el sector educativo por su falta de calidad. (Ramírez Marín, 2008:30)

Asimismo, es importante identificar que en materia educativa, los principios de calidad se identifican de diversas formas, siendo lo que a continuación se describen:

“el principio primero es el de la organización centrada en el alumno; el principio segundo es el de liderazgo; el principio tercero es el de involucrar a todo el personal y comprometerlo en hacer todo bien; el principio cuarto es el de enfoque a procesos; el principio quinto es el de enfoque a sistemas; el principio sexto es el de la mejora

continúa; el principio séptimo es el de la toma de decisiones acertadas; y el octavo es el de relaciones de mutuo beneficio.” (IMNC, 2008)

Hay que tener en cuenta, que estos procesos incluyen diversas estratificaciones, las cuales se identifican por medio de las guías para la aplicación de las normas ISO 9000:2000 en los planteles escolares, mismos que combinan adecuadamente la norma ISO 9001:2000 y la norma 9004:2000. Estas dos normas forman lo que se llama el par coherente. En la norma 9001 se establecen los requisitos auditables para certificar la calidad y en la 9004 se ofrecen las directrices para la mejora del desempeño del sistema de gestión de la calidad. (IMNC, 2008)

Aunque la visión de autoevaluación que se establece a través de la implementación del sistema de calidad del ISO es netamente empresarial no dista de los fines que persiguen en materia interna las Universidades Públicas, por lo que es necesario que en las instituciones de educación superior se adapten estos procesos, pero siempre enfocándolos a resultados que contribuyan al fortalecimiento de la calidad de la educación.

4.1.1.3 Características de los sistemas de calidad universitarios

- Tomando como referente el sistema de calidad implantado por la Universidad Autónoma del Estado de México, se puede identificar como la existencia de diversas familias de normas ISO, según los tipos de bienes y servicios a regular, con independencia del carácter público o privado de la institución. En este caso la norma ISO 9001:2000 certifica la instalación y mantenimiento de un *Sistema de Gestión de Calidad*, el cual cubre los procesos y requisitos de la organización interesada. (Sistema de Gestión de Calidad UAEM, 2008).

Esta actividad representa para la institución que lo implementa una serie de beneficios tales como:

- Aumenta la satisfacción de los usuarios, con la atención en tiempo y forma de sus requerimientos.
- Aumenta la eficiencia con la reducción de tiempos de negociación y de los costos operativos.
- Mejora la comunicación interna y la consistencia en la operación, lo que incrementa la calidad y confiabilidad del bien o servicio.
- Optimiza la planificación, ejecución y evaluación de las tareas administrativas, lo que facilita la prevención de problemas y la mejora continua.
- Promueve la transparencia en el ejercicio de los recursos con la estandarización de los procesos.
- Reduce el tiempo de capacitación al nuevo personal y mejora la imagen institucional (Sistema de Gestión de Calidad UAEM, 2008).

Estos sistemas buscan ubicar a las instituciones de educación superior, como lo son las Universidades Públicas, como entes que no están ajenos a la dinámica de calidad y certificación internacional, pero que al mismo tiempo al implementarlos no pierde sus valores y principios como lo son: la autonomía, la búsqueda de la verdad, democracia, servicio, libertad académica, tolerancia, respeto y pluralidad, calidad e innovación y transparencia.

Una de las evidencias sustantivas de la ampliación de este sistema de gestión de calidad, es el proceso que impulsa la certificación de procesos administrativos dentro de los Organismos Académicos, planteles de la Escuela Preparatoria y los Centros Universitarios, sin exentar las instancias de dirección y control central. Para tales fines, se desarrolló una estrategia transversal que extendió y promovió el arraigo de una cultura de calidad en los procesos administrativos de interacción entre los distintos espacios académicos y las direcciones de la Secretaría Administrativa, así como de la Secretaría de Planeación y Desarrollo institucional y de la Secretaría de Extensión y Vinculación Universitaria, todo ello en apoyo a las funciones sustantivas de la Institución. (Sistema de Gestión de Calidad UAEM, 2008)

Igualmente se instrumentaron acciones para garantizar una mayor satisfacción de directivos, personal académico y administrativo y alumnos, respecto a los

procesos administrativos de Escuelas y Facultades, mediante la instalación y certificación de un Sistema de Gestión de Calidad bajo la norma ISO.⁵⁰ (Sistema de Gestión de Calidad UAEM, 2008)

Con estos antecedentes es menester preguntarse, cómo estos procesos pueden interferir por ser efectuados por instancias certificadores externas a los valores y principios que garantizan la autonomía universitaria. En este contexto, poco ha sido el debate sobre la pertinencia o no de estas políticas certificadoras, ya que al ser modelos que finalmente repercuten en mejor atención y prestación de los servicios educativos a la comunidad universitaria, difícilmente se ven como una alteración o injerencia externa a la dinámica de la propia Universidad.

Lo anterior no significa que en términos estrictamente doctrinarios estos procesos de certificación por estándares internacionales de calidad, pudieran representar la presencia de un agente extraño que interfiere con la organización interna de las Universidades Públicas, lo que podría traducirse en un ataque indirecto a la autonomía universitaria. Pero, si se mira con mayor detenimiento es poco probable que las actividades de certificadoras bajo modelos de calidad, ataque la sustancia de la vida universitaria, ya que su vocación es posibilidad y mejorar los procesos que las instituciones y sus componentes ofrecen a su comunidad, lo que se traduce en beneficios tangibles para los universitarios.

Finalmente es pertinente no caer en la idolatría de estos procesos ya que, por si mismos no representan en algunos casos oportunidades o mejoras en las instancias universitarios, pero que por lo mismo son alternativas puntuales, que regidas en su justa dimensión pueden ser una palanca para defender la misma autonomía, solo que en estas circunstancias revestida de un valor adicional como la calidad.

⁵⁰ Es importante destacar el avance que la Universidad Autónoma del Estado de México tiene en materia de certificación de calidad por la norma ISO; durante 2008 se realizaron dos auditorías internas y una externa de mantenimiento y rectificación, obteniendo resultados resultando de ello la certificación de 30 nuevos procesos y el mantenimiento de los existentes, sumando con ello un total de 144 procesos certificados, es decir, un crecimiento de 167% ante las 54 certificaciones que se tenían en el año 2004. De la misma forma, el año 2008 concluyó con 42 Programas Educativos acreditados. Información ratificada con la presencia del organismo certificador American Trust Register S.C. (Cuarto Informe Anual de la Administración 2005- 2009)

4.1.1.4 Políticas nacionales entorno al financiamiento federal y estatal de las Universidades Públicas.

4.1.1.4.1 Las formas de financiación a las Universidades Públicas

Para comprender la responsabilidad estatal en materia de financiamiento a las Universidades Públicas autónomas por ley, es necesario comprender que éstas, están inscritas en el llamado Sistema Educativo Nacional, integrado por la educación básica, educación media superior y educación superior. Estas vertientes educativas, se encuentran identificadas dentro de la Constitución de la República, la cual a su vez, determina como obligatoria la educación básica, por lo cual es responsabilidad del Estado su promoción y atención.

En esta prioridad inicial, se deben inscribir los problemas de financiamiento de la educación pública mexicana, los cuales, se articulan con la visión de Estado a largo plazo, que plantea prioridades y articula políticas públicas para atender el Sistema Educativo Nacional; en este contexto, hay que identificar la atención estatal movida por la composición presupuestal y la atención del propio Estado hacia los subsistemas componentes del sistema, concretamente de la educación superior.

Esta realidad presupuestal en materia educativa, impacta en las Instituciones de Educación Superior como consecuencia de una variedad de factores coyunturales directos o indirectos, que se agrava con el incremento de la matrícula en los años setenta, que exigió un crecimiento de infraestructura, personal y recursos, justo en el momento donde se inicia la sucesión de crisis económicas y la caída de la capacidad estatal para satisfacer las necesidades sociales. Proceso que aún a la fecha se sigue presentando y que sigue complicando las actividades de las Universidades, particularmente las Públicas.

Los problemas de financiamiento al seno de las Universidades Públicas genera un margen de incertidumbre en las propias instituciones respecto a la planeación de su desarrollo, que si bien se han visto mejorado con programas institucionales regidos por metas específicas, éstos no dejan de adolecer de un

financiamiento incierto, constantemente amenazado por la falta de recursos de un año a otro.

Ahora hay que ubicar a las Universidades Públicas como parte del Sistema Educativo Nacional, que a su vez constituye *ex profeso* un subsistema donde por su carácter autónomo pueden gobernarse por sí mismas y realizar sus fines sustantivos de acuerdo al artículo tercero constitucional; al tiempo, y aún con una posición privilegiada dentro del ordenamiento máximo de la República, estas se encuentran vinculadas en materia presupuestal con la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, que es la responsable de otorgar *subsidios ordinarios* y *extraordinarios* a las instituciones de este subsistema (Villareal, 2005:148).

Respecto al *subsidio ordinario* se debe identificar en él, aquel que dota a las Universidades fondos para cubrir el gasto corriente destinado a sostenimiento de su operación regular; estos fondos se asignan un presupuesto “irreducible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de los costos asociados a servicios personales como en gastos de operación. Con relación a los servicios personales es la Secretaría de Hacienda Federal, quien con base en la política salarial del gobierno federal, determina los incrementos tanto al salario como a prestaciones de acuerdo a las formulas autorizadas en el ejercicio⁵¹.

De forma adicional dentro del subsidio ordinario se encuentra fondos destinados al mejor desempeño del personal académico, destacándose el asignado al Programa de Estímulos al Desarrollo del Personal Académico de Carrera. En síntesis es posible identificar como competentes de este subsidio federal a la suma y costos de los siguientes rubros: a) costos de nóminas de personal autorizado; b) gastos de operación; c) ampliaciones de infraestructura; d) costos de ampliación de oferta educativa, en su caso; y e) importes de proyectos incluidos en programas especiales. (SEP, 2008)

⁵¹ Las referidas fórmulas intervienen en lo materia de aguinaldos, primas, días diferenciales, seguridad social, vivienda, etc. Igualmente se pueda dar el caso de que se asignen recursos para promociones de categoría dentro del personal académico.

Es importante identificar que las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada Universidad, se establecen por medio de un convenio tripartita anual firmado por el gobierno de la República, el correspondiente de la entidad federativa y la propia Universidad Pública. Hay que destacar el hecho de que en las Universidades Públicas estatales –como la UAEM– el gobierno federal sólo asigna un apoyo solidario convenido cada año con la entidad y la institución educativa, recayendo entonces en la esfera estatal el mayor peso financiero.

Con relación al subsidio extraordinario, este cuenta con una variedad amplia de componentes los cuales están principalmente destinados a incrementar la calidad de la educación superior, por medio de fondos especiales, mismos que a continuación se describen de forma general, pero suficiente para identificarlos:

Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Su objetivo es alcanzar estándares internacionales en la formación y desempeño del personal académico de carrera. Estos recursos se distribuyen con base en las necesidades de formación de profesores de carrera que cada institución, ha justificado en sus planes de desarrollo.

Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Si finalidad es coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, impulsando la mejora de la calidad de programas educativos mediante la ampliación y modernización del equipo, laboratorios y talleres, el acervo bibliográfico, los medios de información académica, la atención individual y en grupo a estudiantes, etc. Estos recursos se asignan por medio de un concurso anual de proyectos presentados ante la SEP.

Fondo de Inversión para las Universidades con Programas Evaluados y Acreditados (FIUPEA). Si finalidad de coadyuvar al fortalecimiento de las Universidades Públicas mediante el fomento al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos por su nivel de calidad.

Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU). Apoya acciones puntuales de colaboración nacional e internacional de los cuerpos académicos. Dichos recursos se utilizan para acciones propuestas por el personal académico no contempladas en otros programas.

Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) Creado en 1998 por la Cámara de Diputados como un componente del ramo 33 para apoyar a las Universidades estatales en la ampliación y modernización de su infraestructura física.

Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP). Creado en 2002 tiene como objetivo apoyar la realización de proyectos formulados por las Universidades Públicas estatales e instituciones afines, que incidan en la solución de problemas estructurales y afecten positivamente en su viabilidad financiera de mediano y largo plazo. (SEP, 2008).

Los fondos económicos antes referidos que integran el subsidio extraordinario son formalizados, salvo el FAM, con la firma de un convenio entre la SEP y la institución beneficiada; igualmente se dan casos donde los gobiernos estatales aportan a los mismos fondos, conviniendo directamente con la Universidad respectiva.

4.1.1.4.2 Las carencias y desafíos en materia de financiamiento

Diversos y variados son los problemas que en materia de financiamiento ha sufrido la educación superior en México, identificándose como un detonante las políticas instrumentadas en materia económica nacional a partir de 1982, ya que a partir de ese año la carencia de recursos financieros –constate en las Universidades empezó a representar un problema mayor, al no quedar por más que quiera, fuera de la crisis económica que el país vivió. Estos elementos coyunturales se sumaron a otras causas, que el investigador Javier Mendoza (2002) identifica de la siguiente manera:

- a. “El crecimiento de la educación superior había tenido como sustento la expansión del subsidio de la Federación y la consecuente disminución de la proporción del financiamiento estatal y de los recursos propios⁵².”

⁵² El cambio en esta proporción fue significativo: mientras que en 1970 el subsidio federal representó el 23 por ciento, el estatal del 58 por ciento y los ingresos propios el 19 por ciento, 15 años después, la proporción era de 63 por ciento, 31 por ciento y 6 por ciento respectivamente. La carga que esto significó para la Federación –en situación de crisis y bajo la política de restricción del gasto público seguida en 1982– hizo replantear esta estructura del financiamiento y buscar la diferenciación de fuentes para hacer frente al reto que representaba para el gobierno federal continuar con el compromiso de financiar la educación superior pública (Mendoza, 2002:77).

- b. Se tuvo una reducción del gasto destinado a la educación superior, que en relación con el producto interno bruto éste disminuyó en términos relativos, al pasar del 0.87 por ciento en 1982 al 0.57 en 1984. Esta súbita reducción de recursos económicos [...] representó la imposibilidad de afrontar el crecimiento del sistema educativo.
- c. Las repercusiones de la disminución del gasto a la educación superior, fueron de distinto orden y magnitud. Entre ellas cabe resaltar:
 - Disminución drástica en los salarios del personal académico, que llevo a la necesidad de obtener remuneraciones adicionales [y] a la pérdida de estímulos para el desarrollo de sus actividades ...
 - Dificultades para los alumnos de menores posibilidades económicas para realizar sus estudios en condiciones adecuadas.
 - Problemas para el mantenimiento del equipo requerido para el desarrollo de proyectos de investigación....
 - Deterioro académico, con distintos grados, [...] debido a la dificultad de expandir los acervos [...] y los apoyos didácticos
- d. [...] Problemas [que] iban desde los procedimientos para la entrega de recursos hasta la definición de políticas de asignación anual.

La distribución del gasto entre las Instituciones de Educación Superior era marcadamente desigual, privilegiando la docencia sobre la investigación y la extensión, a la vez que se desarticulaban recursos a la administración de manera desproporcionada.
- e. La distribución del gasto entre las Instituciones de Educación Superior era marcadamente desigual, privilegiando la docencia sobre la investigación y la extensión, a la vez que se desarticulaban recursos a la administración de manera desproporcionada” (Mendoza, 2002:77-79)

Hay que tener presente que los recursos necesarios para financiar la educación superior, debían tomar en cuenta aspectos tan relevantes como la constante inflación y el incremento de la matrícula. Haciendo de los fondos presupuestarios una dificultad creciente y compleja, que lejos de solventarse, se solucionó con recortes, limitaciones y reducción significativa del gasto y la inversión educativa. Los cuales adolecieron de fallas estructurales complejas, que hacían de la desarticulación y la falta de coordinación una regla, es decir,

dentro de la propia educación superior era tantos y tan dispersos los esfuerzos, que los propios recursos resultaban insuficientes por la variedad de sus componentes, al tiempo de estar desarticulado del contexto local y nacional, generando estructuras y proyectos diversos.

Otro elemento, que es necesario tener en cuenta para comprender las dificultades del financiamiento a la educación superior, es el propio modelo universitario, que basado en la autonomía y el autogobierno en la gestión de las instituciones públicas generó un sistema financiero de gran complejidad y con no pocas contradicciones, es decir, el esquema tradicional de organización contemplaba la presencia de recursos financieros estatales, en función de la cantidad de alumnos, el cual era ejercido de forma libre por las Universidades para realizar sus asignaciones internas. Modelo entonces limitado que no permitía ni el cobro de cuotas excedentes por matrícula, ni el endeudamiento por sin autorización del poder estatal (Rama, 2005).

Este modelo evidenció sus fallas frente al incremento de la matrícula y la exigencia de mayores niveles de calidad en la educación, evidenciada por medio de procesos de evaluación y acreditación, mismos que a su vez, generaron una demanda de un mayor financiamiento que no siempre encontró respuesta en las autoridades gubernamentales. En el mismo sentido es notoria la presión de los organismos crediticios internacionales, como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, cuya visión impulsaba hacer a la educación auto-financiable, lo que se describe como que:

“el replanteamiento no solo se limita a la cuestión aislada de los dineros manifiesta en la propensión al autofinanciamiento; sino que ésta se acompaña de otras tendencias, algunas ya en vigor: evaluaciones institucionales externas; restricciones salariales matizadas por incrementos extraordinarios y diferenciales por medio de programas especiales de estímulos al rendimiento [y] modelos administrativos gerenciales.” (Domínguez, 2000:56)

Esta visión desarticuladora y distante de la responsabilidad educativa, se inscribe en la corriente neoliberal que pugnaba por la recuperación de los gastos, reducción de la matrícula de estudios superiores y aumento de la básica y

técnica, mayor vinculación con el sector productivo, diversificación del financiamiento para reducir el peso del subsidio público, gestión eficiente y presupuestos negociados e incluso una evaluación relativa a de la propia autonomía universitaria, por medio de la rendición de cuentas y el control presupuestal (Herrera-Cruz-Coss-Sandoval, 2005:34).

Es notorio que con el paso de los años y la diversificación de problemáticas dentro de la educación superior, y particularmente de las Universidades Públicas, al convertirse en auténticos actores sociales y políticos, que exigen, reclaman y negocian mejores condiciones presupuétales, para el cumplimiento de sus funciones sustantivas, no son pocas las voces, que presionan contracorriente, impulsando modelos que en cierta medida ponen en duda el financiamiento público para las Universidades por parte del Estado (Mora, 2003). Lo que se justifica con un proceso global que minimiza el papel del Estado en la vida de su sociedad y resta importancia a la educación superior como expectativa de vida futura.

Ahora bien, a decir de investigadores especializados en la materia (Ulloa, 2000; Labra, 2005), en México el financiamiento de la educación superior se ha regido por una serie de políticas gubernamentales momentáneas y fluctuantes, más que en una política de Estado propiamente dicha. Ya que la actividad estatal se gobierna por acciones sexenales, sin que su deber se transforme en compromisos jurídicos permanentes. Un ejemplo de ello, es que el financiamiento no está concretamente establecido y reconocido a rango constitucional como podría integrarlo el artículo tercero, fracción VII de la Constitución Federal.

Por ello es común que las directrices integradas en los textos constitucionales en materia educativa, no se vean reflejadas en los planes gubernamentales y menos en los presupuestos públicos. Generando de este modo procesos de asignación que pueden convertirse en acciones discrecionales con los recursos.

Desde esta perspectiva Gutiérrez (2005) manifiesta que si no se tiene claro el tipo de país que se aspira, entonces no se sabe si son necesarias las

Universidades, y cuál sería su contribución al proyecto nacional de largo alcance. Ante esto, las Universidades Públicas tienen que

“enfrentar el duro golpe de una política económica caracterizada por hacer de la rentabilidad el criterio central de asignación presupuestaria, y en cuya perspectiva resulta secundaria la importancia centenaria que la Universidad Pública latinoamericana ha tenido en la conformación de nuestras naciones y en la movilidad y ascenso social de sus poblaciones” (Herrera-Cruz-Coss-Sandoval, 2005:37).

Hoy es necesario que lejos de continuar con una política restrictiva y miope frente a las Universidades, se luche por evidenciar el papel central de la educación superior pública, como una inversión social cuyos beneficios son evidentes si se articulan con acciones coordinadas de beneficio colectivo. Para lo cual debemos avanzar de un modelo financiamiento restringido, constituido sobre la base de la mezcla de criterios tradicionalmente políticos, con otros mucho más racionales introducidos en años recientes (Martínez Rizo, 1995).

4.1.1.4.3 Los alcances del financiamiento: respaldo o presión

La tendencia mexicana respecto al financiamiento de las Universidades Públicas autónomas por ley, ha sufrido variaciones en las últimas dos décadas, sin que con ello, se haya mejorado su potencial o se hayan incrementado de forma sustantiva las aportaciones a ésta; lejos de estos se ha vivido un proceso complejo que conserva tradiciones añejas y formulas contemporáneas, dentro de un panorama describible del siguiente modo:

“ a) Muy alto porcentaje del subsidio federal en el conjunto con aportaciones muy desiguales de los gobiernos estatales, y un porcentaje de ingresos muy reducido; b) Enormes diferencias en el monto absoluto y relativo de los subsidios con instituciones que reciben cantidades *per cápita* superiores a otras; c) Imposibilidad de estimar con precisión los subsidios *per cápita*, dada la poca confiabilidad de los datos sobre matrícula; d) Persistencia de negociadores, con respecto al subsidio, en donde los factores de peso político y las buenas relaciones con las autoridades federales y estatales cuenta mucho; e) No distinción entre las funciones de docencia, investigación y extensión para la asignación de la subvención ordinaria, sino únicamente

consideraciones sobre la plantilla académica y administrativa, complementadas con otras sobre la matrícula, el presupuesto histórico y la inflación” (Martínez Rizo, 1995:42-43).

Estas tendencias hacia el financiamiento, se han venido incrementando con nuevas acciones, tales como, la firma de convenios entre la Federación y los estados para regular las aportaciones económicas a las Universidades, los intentos por transitar de un criterio histórico- tradicional a una nueva fórmula que asigne el presupuesto de forma más equitativa y regida por los estándares de calidad, la presencia cada vez mayor de financiamiento complementarios, por vía de deuda y subvenciones diferenciadas, sumados a fondos extraordinarios fruto de programas de estímulos, becas y evaluaciones cuantitativas; igualmente se han incrementado de forma sustantiva los generar ingresos propios, incluyendo la creación de patronatos, fundaciones, servicios de asesoría, venta de bienes y servicios, etc.

En la actualidad estas tendencias han potenciado una imagen negativa –para ciertos sectores – de la Universidad Pública, considerándole como un espacio que ha dejado de ser un canal de movilidad social por excelencia, ya que difícilmente garantiza un empleo posterior al egreso, también se identifica una imagen de desventaja frente a las Universidades privadas en la competencia por espacios laborales, al tiempo de ser un espacio incierto desde la perspectiva académica, por su propias limitantes económicas y las expectativas de docentes e investigadores en ellas. (Rodríguez Gómez, 1995)

La restricción financiera, impulsada por la realidad económica, pero también por la falta de una visión de Estado por parte de las autoridades gubernamentales, contribuye a incrementar los reiterados ataques a la Universidad Pública; ataques que olvidan su centralidad en la vida social y su labor histórica, justifican en la carencia de fondos, la evidencia de una crisis de legitimidad y prestigio de la tarea universitaria, dentro de un discurso que enfatiza las evidencias del “deterioro de la calidad” que se vuelve una profecía cumplida o por cumplirse. Ante esto, pocas voces ven en el financiamiento una oportunidad para consolidar la vocación universitaria, oportunidad ampliamente discutida, pero no por ello eficiente.

Resulta contradictorio que dentro de un ambiente de restricción financiera, se impulsen proyectos cada vez más complejos de evaluación, acreditación y certificación, promoviendo desde las instancias gubernamentales –alejadas del *campus* desde luego – planificaciones que sin los fondos necesarios encuentran dificultades para su funcionamiento. Esta realidad ocasiona resistencias y conflictos al seno de las comunidades universitarias, observando de forma conservadora cualquier posibilidad de cambios sobre las relaciones vigentes, especialmente cuando éstas representan –de forma real o no– limitación de facultades, recursos o espacio de actuación.

Así la resistencia a la innovación es mayor, cuando ésta representa en inicio una posibilidad creciente de limitación o racionalización de recursos, bajo esquemas que potenciando la calidad, olvidan otras necesidades que no siempre son cuantificables con la frialdad de los números. Esto en detrimento de la posición de cercanía y superioridad moral que la Universidad tiene, transformándola es un ente distante, frío y burocrático. Por el contrario, cuando las innovaciones se emparejan con posibilidades reales de superación, incentivos financieros y aumento en el prestigio colectivo, la respuesta es eficiente y busca por todos los medios impulsar los cambios necesarios, si estos se traducen en mejores resultados para la comunidad del saber.

Del mismo modo, es aceptado el hecho que la Universidad Pública cubre una función social relevante, siendo una vía para lograr la mayor equidad social, por medio de la movilidad y la redistribución del ingreso; lo que no representa por este simple hecho una garantía, ya que cada individuo depende de sí mismo para potenciar su desarrollo, impulsar sus transformaciones personales y conseguir metas más amplias. Espacios donde la Universidad no influye, más allá de ser un recipiente, un molde que genera conductas y posibilidad superaciones.

El tema financiero navega sobre espacios complejos, turbulentos, competidos y difusos, implica acciones de largo alcance, que deben pernear en una comunidad diversa y plural, la cual no siempre ve el financiamiento con la visión actual proveniente de las autoridades gubernamentales; ya que hay una concepción enraizada en nuestras comunidades que ven en la dotación de

fondos a las Universidades una obligación *sine qua non* éstas funcionan, obligación inherente al Estado, el cual debe entregar fondos suficientes sin mayor criterio, supervisión o rendición de cuentas, ya que al hacerlo vulnera la autonomía y atenta contra la tradición histórica de la Universidad Pública.

Frente a esta visión *ortodoxa*, hay quienes ven en el financiamiento una inversión sin sentido, un gasto innecesario para el Estado, que gasta fondos si recibir beneficios concretos; visión que apunta sino a la privatización total de la educación superior, si a la concreción de matrícula, el cierre de carreras de poco impacto –especialmente las humanidades– y la dotación reducida de fondo, que se complementen por otras vías, como los fondos extraordinarios fruto de evaluaciones y acreditaciones, el incremento a las matrículas y la búsqueda de fondos privados por medio de donaciones o venta de bienes y servicios.

Los dos escenarios descritos son ampliamente discutidos, y tienen en medio, diversas perspectivas, que sin caer en los extremos ven en las dificultades financieras un punto crítico para la vida universitaria actual. Particularmente no hay que perder de vista visiones en que autores y voces calificadas parecen estar de acuerdo, específicamente en la identificación de la Universidad como un bien público, que reditúa beneficios a la sociedad en tanto que genera cuadros profesionales, impulsando de este modo el bienestar social y el progreso técnico y científico; al tiempo, de ser un bien potencial para el individuo ya que quien se beneficia de sus frutos, puede lograr eventualmente mayores ingresos, privilegios y posibilidades de crecimiento.

Hay quienes reiteran la posición asumida, con la finalidad de ubicar en su justa dimensión el financiamiento a las Universidades Públicas, partiendo del hecho de que una de sus finalidades ha sido el establecimiento paulatino por medio de la asignación de recursos de mecanismos “eficaces” para guiarlas –o presionarlas– para que mediante procesos de evaluación y acreditación logren el aseguramiento de productos académicos con calidad, acordes a las orientaciones requeridas para el mundo contemporáneo. Esta visión positiva, se contrapone a las exigencias, presiones y controles que las mismas autoridades imprimen tras cada programa y proyecto financiero, siendo muy distantes de entender la

función social universitaria y su pertinencia aún en la sociedad global (Villaseñor, 2004).

Frente a esto, las políticas de financiamiento deben ser –desde una visión personal – un mecanismo no sujeto a regateo o chantaje, por el contrario, han de convertirse en un proceso que garantice los recursos suficientes para que las Universidades puedan cumplir su función social mediante la puesta en práctica de sus misiones específicas, por medio de una autodefinición y autovaloración de sus fines sustantivos. Es decir, el financiamiento lejos de ser un medio de confrontación, debe convertirse en un medio para reforzar la pluralidad y hacer más eficiente el cumplimiento de los fines sustantivos a favor de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

Por tanto, el financiamiento ha de ser una palanca para reforzar la autonomía y la pluralidad universitaria, que sin concentrarse únicamente en la calidad, debe concretar el proyecto que como sociedad deseamos para nuestras Instituciones. No se olvide que es la misma sociedad quien por medio de sus ingresos y aportaciones fiscales conforman los fondos necesarios para financiar la educación superior. Es evidente que este ingreso fruto de la sociedad, no es entrado de forma directa a las Universidades, sino que éstas lo reciben a través de la mediación de las autoridades estatales; lo que no debe parecer que estos fondos son una contribución graciosa de la entidad pública, sino que en última instancia estos recursos provienen de la misma sociedad que finca sus esperanzas en la educación pública como instrumento para mejorarse a sí misma.

Por tal motivo si la sociedad sufraga con sus recursos a la Universidad Pública, éstas deben redundar en los gastos necesarios para ejercicio de los beneficios colectivos, no simplemente a las oportunidades individuales, por ello el ingreso a la educación superior y la culminación exitosa de los estudios, debe considerarse como un derecho a lo que cualquier mexicano debe tener acceso, y no sólo quienes por alguna razón posean los fondos suficientes para erogar estos gastos. Fondos, no hay que olvidar, emanados de los ciudadanos y no otorgados como favor por las autoridades que los representan.

Como señala Villaseñor (2004) la educación superior no debe regirse por criterios externos a la esfera educativa, provocando un proceso de selectividad social, ya que:

“Si la sociedad como sujeto colectivo es quien aporta los fondos, el gobierno – mediante los poderes Legislativo y Ejecutivo–, como legítimo depositario y ejecutante de la soberanía popular, es quien debe realizar la atribución y distribución de los recursos de la sociedad para la educación superior, de acuerdo con los intereses y necesidades de la mayoría de sus componentes; esto debe hacerse dentro del marco de los intereses generales del país, y en el respecto a la pluralidad de misiones como las que la misma sociedad defina la función social de las Instituciones de Educación Superior. Por lo tanto, la corresponsabilidad en el financiamiento es del gobierno para con la sociedad, y no en sentido inverso como se ha planteado.” (Villaseñor, 2004:280)

Así el financiamiento debe tener como característica esencial el posibilitar a las Universidades el cumplimiento de los fines sustantivos, garantizando los gastos indispensables para su operación e inversión en aspectos físicos como infraestructura, mantenimiento, equipo; así también, el suministro de fondos para ejercitar sus funciones sustantivas, como laboratorios, talleres, realización de eventos, asistencia a congresos, la edición de libros y revistas, acervos bibliográficos, bases de datos, actividades culturales; y, generar remuneraciones adecuadas a trabajadores académicos y administrativos, sin la necesidad de que para ello, se acudida únicamente a estímulos de calidad y productividad que a largo plazo generan inseguridad económica dentro de las comunidades.

Lo anterior no significa volver al uso indiscriminado de los recursos financieros, por el contrario, debe apuntar a la construcción de sistemas internos que hagan eficiente el uso de los fondos, generando sistemas de seguimiento y control pertinentes, evaluando su uso dentro de un marco definido por las propias instituciones. Para con ello, permitir que las instancias gubernamentales vigilen el cumplimiento de los fines y planear los recursos a asignar con base en la eficacia y eficiencia en su aplicación.

Para lo cual será necesario establecer diversos modelos de distribución de recursos, siendo éstos más eficientes y claros, tomando en cuenta variables

diferenciadas para las asignaciones, y velando por la transparencia y la rendición con la sociedad y con las autoridades. El reto es velar también por la defensa de la autonomía, en la asignación de recursos públicos, rompiendo la dicotomía actual, donde se pueden identificar, por un lado la preocupación del Estado por el mejoramiento, la pertinencia y la eficacia de la educación superior y, por otro, la regulación presupuestal y la continuidad de un trasnochado control político.

4.1.1.5 El juicio de amparo y su impacto en los principios universitarios. Casos relevantes.

4.1.1.5.1 Aproximación al Amparo mexicano

El juicio de Amparo mexicano es una de las instituciones esenciales de la vida nacional, representa al mismo tiempo el fruto de un devenir histórico concreto y la presencia vigente de un instrumento procesal específico. Por ello resulta evidente que es la figura más importante del Derecho Procesal Mexicano y su presencia permea en las distintas áreas del Derecho positivo nacional.

Su creación a decir de Fix-Zamudio (1993a), es fruto de un proceso lento y tormentoso en el cual se combinaron influencias externas y acciones locales consagradas en los textos constitucionales, resultando entonces un instrumento híbrido, que conjuga una institución norteamericana, perteneciente a la tradición del *common law*, y un procedimiento inspirado en la legislación hispánica ubicada en la tradición europea de origen romano-canónico. (Fix-Zamudio, 1993a: 22)

En los antecedentes externos, en primer lugar se sitúa la influencia del Derecho Constitucional Norteamericano, específicamente en el *Habeas Corpus* británico aplicado en las antiguas colonias y la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes; igualmente la tradición hispánica influye en la denominación con dos instituciones del mismo nombre presentes en el Derecho castellano, una, aplicable en las Colonias Españolas en América, y otra conocidos como los procesos forales aragoneses, ambos dedicados a la protección de los derechos de los gobernados. (Fix-Zamudio, 1993a: 22-23).

Asimismo existe cierta influencia francesa en el Amparo mexicano, por ejemplo, en el llamado Supremo Poder Conservador, órgano político centralista que tenía por objeto declarar la nulidad de los actos o leyes de los poderes públicos a petición de alguno de ellos; igualmente, está presente la *casación* francesa que se introdujo en el Amparo contra resoluciones judiciales, en cuanto se aceptó la procedencia del propio Amparo contra las decisiones de todos los jueces y tribunales del país. (Fix-Zamudio, 1993a:25)

Cronológicamente, el Juicio de Amparo mexicano evolucionó, según Fix-Zamudio en tres etapas:

“...primero en la Constitución del Estado de Yucatán de mayo de 1841, inspirada en el pensamiento de Manuel Crescencio Rejón; posteriormente, y en el ámbito nacional, en el documento llamado Acta de reformas promulgado a iniciativa de Mariano Otero y, finalmente, en la Constitución Federal de 1857 en la cual se consagró de manera definitiva” (Fix-Zamudio, 1993a:26).

De este modo, es a partir del texto constitucional de 1857 cuando se consagró el Juicio de Amparo ante los Tribunales Federales, con el objetivo de proteger las *garantías individuales*, entendidas como los derechos de carácter individual que la misma Constitución reconocía frente a leyes y actos e cualquier autoridad que afectaran dichas garantías. (Fix-Zamudio, 1993a:27)

Es por tanto desde su inclusión definitiva a nivel constitucional, que el juicio de amparo evolucionó sustancialmente, suscitándose acaloradas controversias sobre su aplicación o no contra resoluciones judiciales, postura afirmativa que terminó por imponerse debido a la realidad social y política del país, lo que se reflejó en las distintas leyes reglamentarias (1882, 1897 y 1908) que reconocieron la admisibilidad del amparo contra las resoluciones de todos los jueces y tribunales del país.

Esta realidad modificó la estructura del poder judicial, ya que desde 1824 se había establecido una doble jurisdicción similar a la del modelo norteamericanos que implicaba la existencia de dos tipos de tribunales con competencia separada, es decir, los de las entidades federativas y los de carácter

federal. Lo cual tras la presencia del amparo sometió a los tribunales locales a la tutela de los federales, es decir, en la práctica los asuntos judiciales en última instancia son impugnados ante los tribunales federales por medio del juicio de amparo, acercándose de este modo a un *recurso de casación* de tipo francés, lo que en palabras de Emilio Rabasa *“había desvirtuado la función original de la institución como instrumento de tutela de los derechos fundamentales para convertirse en un recurso de casación federal que hace imposible la tarea de la Suprema Corte de Justicia, ya que la misma estaba obligada a resolver en última instancia todos los negocios judiciales del país”* (Rabasa citado en Fix-Zamudio,1993b:89)

Durante el Constituyente de 1917, la polémica de nuevo estuvo presente entre quienes buscaban retomar el Amparo como control constitucional estricto y lo que lo ubicaban como un medio de control de los jueces locales. Triunfando la visión del Amparo judicial que acepta dentro de la misma carta Magna la posibilidad de impugnación por vía del Amparo de las decisiones judiciales y administrativas por violaciones de carácter legal, regulándose en los artículos 103 y 107 de la Constitución como un medio de impugnación contra todos los actos de las autoridades del país, desde las de carácter municipal hasta los titulares de los órganos supremos del Estado.

Finalmente, como referencia jurídica se debe tener presente, que las fuentes legislativas del actuales del Amparo en México, están ubicadas en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, en la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de la misma fecha, y el Código Federal de Procedimientos Civiles de 31 de diciembre de 1942, que es de aplicación supletoria respecto del segundo ordenamiento.

Acercamiento conceptual

A decir del jurista Ignacio Burgoa (1997) el juicio de amparo

“...es un medio jurídico que preserva las garantías constitucionales del gobernado contra todo acto de autoridad que las viole -fracción I del art. 103 Constitucional -; que garantiza a favor del particular el sistema competencial existente entre las autoridades federales y las de los Estados -fracciones II y III del art. 53 Constitucional - y que, por último, protege a toda la Constitución, así como a la legislación secundaria, con vista a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la carta fundamental, y en función del interés jurídico particular del gobernado. En esta medida el juicio de amparo es un medio de tutela directa de la Constitución y de tutela indirecta de la ley secundaria, preservando, bajo este último aspecto y de manera extraordinaria y definitiva, todo el derecho positivo” (Burgoa, 1997: 163).

Desde otra perspectiva el juicio de amparo, es definido como “...*un instrumento de carácter constitucional que se tramita ante los tribunales federales, precisamente en contra de autoridades y nunca de los particulares, que tiene como finalidad proteger y preservar el goce de las garantías individuales y mantener el equilibrio de soberanías entre la Federación y los Estados*” (SCJN, 2005:25).

Del mismo modo, Carrillo Zalce (1982) lo define como "Juicio o proceso que se inicia por la petición de cualquier persona sometida al poder del Gobierno, y orientada a que el órgano judicial federal invalide y prive de eficacia a cualquier acto de autoridad que por ser anticonstitucional o ilegal, le cause agravio en su persona o sus derechos" (Carrillo, 1982:110).

Es entonces el juicio de amparo un medio de impugnación seguido en forma de juicio que se interpone ante los tribunales federales y que tiene objetivo fundamental velar por la protección de las garantías individuales al permitir que revise la legalidad de los actos emitidos por la autoridad en nuestro país. Este juicio se puede tramitar cuando se han agotado todas las instancias procedimentales, esto en atención al principio de prosecución judicial.

I. Supuestos de procedencia

El juicio de amparo encuentra su fundamento legal en los artículo 103 y 107 constitucionales. El artículo 103 establece las controversias que deberán dirimirse ante tribunales federales, como lo son:

Artículo 103. Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

Por su parte el artículo 107 prevé las bases que regirán a los procedimientos contenidos en la Ley de Amparo, en el contenido de este artículo se derivan los principios conforme a los cuales se sustanciará este recurso legal y que son: el principio de instancia de parte, principio de definitividad del acto reclamado, principio de estricto derecho, principio de relatividad de la sentencia y el principio de agravio personal y directo.

La Ley de Amparo tiene el carácter de reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, su capítulo VIII establece los casos de improcedencia, es decir, los actos contra los que no se puede interponer un juicio de amparo, y que son:

- a. Los actos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;*
- b. Las resoluciones dictadas en los juicios de amparos o en ejecución de las misas;*
- c. Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las*

- mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean, diversas;*
- d. Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo.*
 - e. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;*
 - f. Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;*
 - g. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;*
 - h. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;*
 - i. Contra actos consumados de un modo irreparable;*
 - j. Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.*
 - k. Contra los actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;*
 - l. Contra actos consentidos tácitamente;*
 - m. Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños;*

- n. Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;*
- o. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan.*
- p. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;*
- q. Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; (a. 73 Ley de Amparo)*

Como puede verse el juicio de amparo, como institución protectora de las garantías individuales de los ciudadanos mexicanos, es al mismo tiempo, la gran aportación jurídica mexicana, y desde luego, un mecanismo con infinidad de variables y complejidades crecientes, sujeto a los embates de una sociedad cambiante, que dificulta su actuar, sea por limitaciones legislativas o por la diversidad de los nuevos casos.

En este nuevo supuesto, se ubican los conflictos al interior de las Universidad Públicas autónomas por ley, órganos de carácter autónomo con rango constitucional, que por su propia particularidad jurídica y su carga social e histórica, enfrentan con no pocas interrogantes procesos internos o situaciones particulares, que parecen vulnerar garantías individuales o limitar derechos de integrantes de su comunidad, encontrando como cause jurídico final la protección de la justicia federal por medio del Amparo.

Como se ha señalado, este juicio contrapone los derechos violentados, frente a la posible arbitrariedad de la autoridad responsable, escuchando a las partes y resolviendo conforme a los principios constitucionales en la materia lo correspondiente. Desafortunadamente esta forma de resolución, simple desde luego, pero ilustrativa, no necesariamente responde a situaciones donde están de por medio, otros elementos, o mejor dicho otras garantías constitucionales, de gran altura como lo es la autonomía universitaria.

Por ello, es necesario ubicar hasta dónde y por qué medios el juicio de amparo, interviene o no en la esfera de la Universidad Pública autónoma, prestando atención a los casos de procedencia y las grandes lagunas, que aún en nuestros días, están presente y sujetas a interpretación judicial en materia de amparo.

Con la finalidad de esclarecer estos elementos, se analizarán partes sustantivas del amparo y elementos a discusión que necesariamente repercuten en las actividades Universidad Pública.

II. El concepto de autoridad

Un elemento esencial para el objeto de estudio del presente artículo, es la ubicación del concepto de *autoridad*, dentro del juicio de amparo, ya que la naturaleza y alcance de la misma resulta determinante para los efectos que el amparo tiene, especialmente frente a entes tan complejos como las universidades públicas autónomas, las cuales por su particular existencia y las características que las revisten, son difícilmente encuadrables dentro de los supuestos comúnmente aceptados como *autoridad*.

Desde la óptica de Alfonso Noriega Cantú (1991) es necesario determinar con claridad y urgencia, el concepto de autoridad dentro de la teoría del juicio de amparo, a fin de poder ubicar con certeza que debe entenderse por autoridad para efecto del amparo, preocupación evidente cuando, hace notar que conceptos como éste, se ubican de forma difusa, sujetos a la interpretación que la realidad de aplicación ha obligado a elaborar para efectos de procedencia o no del juicio de amparo.

Preocupación crucial para la efectividad del juicio de garantías, ya que afirma que:

“...debido a la proliferación de órganos del Estado y a su complejidad cada vez mayor, se suscitan situaciones que podríamos denominar de penumbra, en las que es difícil determinar cuándo se trata de una verdadera autoridad y, por tanto, discernir si sus actos pueden ser impugnados, o si está en presencia de una entidad sin las calidades necesarias para considerarla como tal y, por tal razón, el juicio constitucional es

improcedente para combatir la constitucionalidad de sus actos.” (Noriega, 1991:342-343)

Con este base, se observa que dentro del artículo 11 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, define el concepto de autoridad únicamente aludiendo a las formas en que la misma pueda llevar a cabo actos que sean objeto del juicio de garantías, estableciendo: “Es autoridad responsable la que dicta, promulga, pública, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o acto reclamado” (Ley de Amparo).

Lo anterior dejando sin definición convincente lo que debe entenderse como *autoridad* para efectos del juicio de amparo, omisión complicada ya que de su correcta delimitación, depende en gran medida el alcance y las fronteras protectoras de esta institución jurídica, dejando por ello como alternativa, el escudriñar opciones que permitan reflejar con mayor claridad de quién estamos hablando cuando nos referimos a la *autoridad responsable*, sin perder de vista, que esta búsqueda esta orientada hacia la determinación de la naturaleza de autoridad por parte de las universidades públicas autónomas.

De esta forma, es conveniente ubicar las decisiones que por la omisión ya antes referida, ha sido reservada para los tribunales federales, particularmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien, en su calidad de intérprete máximo de nuestra Carta Magna, ha realizado esta precisión conceptual por medio de diferentes criterios.

En este sentido es destacable el criterio que tradicionalmente había imperado, dado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de identificar como *autoridad competente* sólo a quienes dispone de fuerza pública, el cual a la letra dice:

“AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término “autoridades”, para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que dispone de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan

actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que dispone”⁵³. (SCJN, 2005:28).

Lo anterior significaba que para los Tribunales de la Federación respecto del juicio de amparo, eran autoridad únicamente aquellos órganos estatales – personas o funcionarios, o entidades o cuerpos colegiados– que por circunstancias jurídicamente reguladas o tradicionalmente ejercidas dispusieran del uso de la fuerza pública, ejerciendo por esta connotación actos públicos. Por ello, se entendía entonces como *acto de autoridad*, el que poseyera características de inoperatividad y coercitividad.

No hay que olvidar que el énfasis hacia el uso de la fuerza pública como expresión de un acto de autoridad, está relacionado a la necesaria protección por parte del amparo de las garantías individuales de los gobernados, la cual podría ser vulnerada por medio de la fuerza estatal o su poder de imperio. Lo que más que ubicarnos respecto a quién es autoridad, deseaba incluir a aquellas que aún por vías de hecho, podían acceder al uso de la fuerza pública, y por lo mismo no podría excluirse de la idea de *autoridad* a efectos del amparo.

Esta evocación explicó como datos esenciales para la presencia o no de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, aquellos que contarán con la fuerza pública o de imperio. Lo que trajo como resultado la necesidad de identificar un nuevo concepto, que ubicará a un órgano del Estado, con uso o no de la fuerza pública, como autoridad, dando énfasis en su actuar con carácter unilateral como características, pero sobre todo prestando atención a la incidencia de éste en la esfera jurídica del gobernado.

Ahora, si el criterio antes señalado continuara vigente, resultaría difícil ubicar a las universidades públicas autónomas, como autoridades responsables para efectos del juicio de amparo, ya que si en nuestros días resulta difícil su delimitación como órgano del Estado, sin duda sería poco plausible considerar el uso de la fuerza pública aún por vía de hecho, como elemento que la caracterizará y volviese parte del juicio de amparo.

⁵³ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte. Tesis No. 300, pág. 519.

Justamente fue a partir del año 1996, cuando el referido criterio fue abandonado por el Tribunal en pleno, resolviendo por unanimidad de votos su interrupción como criterio y la adopción de uno nuevo. Teniendo como principal razonamiento el hecho de que:

“...las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social y de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de partición estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad...”⁵⁴ (SCJN, 2005:29-31).

Razonando del mismo modo que la aplicación de un concreto desfasado de la realidad social, afecta las garantías de los gobernados, ya que:

“...estos organismo en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados” (SCJN, 2005:30).

Por ello en su actuar –los órganos del Estado– “ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traduce en verdaderos actor de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad” (SCJN, 2005:30). Lo que se traduce en la obligación por parte de los juzgadores de ubicar las particularidades de la especie o del acto mismo; para determinar si a quien se le atribuye el acto de autoridad, lo es, prestando atención a la norma que lo faculte, la afectación unilateral a la esfera jurídica del interesado y, en último supuesto si, este puede exigirlo mediante usando la fuerza pública o auxiliándose de otra autoridad.

⁵⁴ Tesis P. XXVII/97. Amparo en revisión 1195/92, el 14 de noviembre de 1996.

Esta alteración si bien amplía el margen de actuación para los juzgadores en materia de amparo, no necesariamente esclarece con la profundidad deseable, si la Universidad pública autónoma, es o no sujeta de dicho procedimiento, ya que el novedoso criterio de nuestro tribunal supremo, aduce como motivos de modificación el criterio anterior, las modificaciones sociales –especialmente de naturaleza económica – vividas por nuestro país, que posibilitaron de la existencia de numerosos entes estatales ajenos a la tradicional estructura gubernamental, lo que no necesariamente engloba a otras transformaciones jurídicas del México contemporáneo, como es el caso de los llamados *órganos autónomos constitucionales*, en cuyo seno, aun siendo anteriores en el tiempo, las universidades públicas autónomas se encuentran ubicadas.

Debemos resaltar que al finalizar la década de los noventa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 71/98, especifico aún más su criterio respecto del concepto de *autoridad*, por medio una tesis aislada⁵⁵, señalando que cuando se está ante una relación jurídica de subordinación debido a las relaciones posibles en el marco del derecho público entre gobernados y gobernados, hay que distinguir como *actos de autoridad*, aquellos ejercitados de forma unilateral, que reflejan la voluntad directa del gobernante, los cuales están limitados únicamente por las garantías individuales consagradas en la Constitución.

Lo que se traduce para efectos del amparo en una distinción “...ya que, en primer lugar, no debe tratarse de un particular, sino de un órgano del Estado que unilateralmente impone su voluntad en relaciones de supra o subordinación, regidas por el derecho público, afectado la esfera jurídica del gobernado” (SCJN, 2005:33). La tesis señalada se aparta aún más del criterio tradicional e integra la presencia de elementos novedosos como las relaciones jurídicas entre las partes, con atención especial al acto de autoridad pero, aún no deja del todo claro el rol de nuestro objeto de estudio: las universidades públicas.

⁵⁵ Tesis aislada 2ª. XXXVI/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX. marzo de 1999. pág. 307.

No se pierda de vista, que en toda relación jurídica entre los particulares y el Estado, son plausibles dos tipos de relaciones, aquellas llamadas *relaciones de coordinación*, donde por diversas causas se establecen vínculos entre dos o más gobernados; y las *relaciones de supra o subordinación*, las cuales se dan entre los órganos estatales revestidos de autoridad y el gobernado, cada cual desde su esfera, donde la autoridad ejercita frente al gobernado actos de autoridad en sentido específico.

Estos actos de autoridad por su propia naturaleza se encuentran revestidos de ciertas características especiales, como lo es su carácter unilateral, ya que su viabilidad sólo existe por voluntad de la autoridad que lo crea; su naturaleza imperativa, considerando que se imponen aún contra la voluntad del gobernado; y su fuerza coercitiva, como manifestación del poder de la autoridad para exigir el acatamiento de los actos, teniendo como extremo el uso de la fuerza pública.

Como es natural resulta necesario aproximarse a otras corrientes doctrinarias, que permitan justificar si, la naturaleza del concepto de autoridad integra también a las Universidades Públicas, para lo cual el auxilio del derecho administrativo es de gran importancia, ya que en el mismo se han suscitado controversias sobre quiénes deben considerarse como autoridades y cuáles no.

Esta diferencia puede reflejarse en lo manifestado por Gabino Fraga (1963), que busca una solución al diferenciar a los órganos del Estado en dos categorías: los que tienen el carácter de autoridades y los que poseen el carácter de auxiliares, reflejado en la siguiente clasificación:

- a) Cuando la competencia otorgado a un órgano implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, es decir, cuando el referido organismo está investido de facultades de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad.
- b) Cuando las facultades atribuidas a un órgano se reducen a darle competencia para auxiliar a las autoridades y para preparar los elementos necesarios a fin de que éstas puedan tomar sus resoluciones, entonces se tiene el concepto de órganos auxiliares (Fraga, 1963:126-127).

Igualmente para Gudiño (2005) desde la óptica del derecho administrativo es autoridad aquel órgano de administración, o en general del Estado, que reúne las siguientes características: “a) que la ley le conceda facultades de decisión y ejecución, o ambas; y b) que a través de dichas facultades se pueda afectar la esfera jurídica de los particulares”, entendiendo esta última como “la privación de derechos y la imposición de obligaciones o de cargas” (Gudiño, 2005:230).

Para efectos del juicio de amparo y redondeando con gran precisión nuestra controversia, Jorge Gabriel García Rojas considera que:

“Autoridad para efectos del amparo, es todo aquel funcionario, empleado y órgano del Estado, de hecho o de derecho, que en ejercicio de una función pública, y ya sea que esté facultado o no por una norma jurídica, ordena, omite, realiza o trata de realizar un acto o ley que se presumen violatorios de la Constitución”, (citado en Gudiño, 2005:233)

Con base en esta definición, es posible identificar si las universidades públicas autónomas por ley, se encuentran dentro de la misma, a fin de considerarlas o no autoridades responsables en materia del juicio de amparo. Lo anterior si les ubica como un órgano del Estado, dotadas de autonomía en su régimen interior, pero a la vez integrantes de la administración pública -tanto federal como local- como organismos descentralizados integrantes de la entidad estatal, las cuales ejercitan una función pública -la educación superior- asignada a nivel constitucional, ejercitando en caso necesario, actos que pudieran en su defecto ser considerados violatorios de los gobernados.

Es importante aclarar, que esta connotación como posible *autoridad responsable*, no debe vulnerar el resto de los principios que le dan existencias, particularmente la autonomía. Sin perder de vista que las universidades públicas autónomas, como organismos descentralizados no poseen una personalidad distinta a la del Estado mexicano, ya que son parte de él -aunque no se integren al Poder Ejecutivo- motivo que no las excluye de la esfera de la administración pública, estando como consecuencia dentro de dicha esfera en el nivel que corresponda.

No se pierda de vista, que pese a la relación antes mencionada con la administración estatal, las universidades públicas tienen como nota distintiva el principio constitucional de la autonomía, el cual posee características propias diferentes al resto de los organismos dotados de autonomía del Estado⁵⁶. Dichas características como se sabe, tiene su origen en la fracción VII del artículo tercero constitucional, donde la autonomía es otorgada a las universidades por un acto formal y materialmente legislativo, que posteriormente se formaliza en una ley constitutiva o una ley orgánica, en ambos casos fruto de una construcción legal y no una facultad reglamentaria.

4.1.1.5.2 La Universidad Pública autónoma por ley ¿Sujeto del juicio de Amparo?

Las Universidades Públicas, son instituciones del Estado mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa, donde éste no renuncia a la función que la Constitución le asigna como rector de la educación en el país, reconociendo, respetando y alentando gracias a la autonomía, el espíritu libre, creador y crítico de las mismas Universidades.

Para comprender a la Universidad Pública autónoma, es necesario ubicarla como una institución primordial para la consecución del derecho fundamental de la educación, la cual en palabras del Dr. Jorge Carpizo (1977), se inscribe en el proceso transformador que modifica la tradicional búsqueda de limitación entre gobernantes y gobernados, la cual lejos de promover a un Estado gendarme, que sea un simple espectador del proceso social, busca promover la injerencia de éste, en nuevas áreas, es decir, "...el intervencionismo estatal se hace evidente en muchos aspectos, y en orden a la cultura se considera que el acceso a sus beneficios es un imperativo indispensable para el desarrollo de las nuevas sociedades". (Carpizo, 1977:14)

Lo que se traduce en la proliferación dentro de muchos textos constitucionales de disposiciones específicas sobre, el derecho y deber de instrucción, educación laica y obligatoria, escuelas especiales, ayuda a estudiantes, protección de

⁵⁶ Por ejemplo el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación o la Comisión de los Derechos Humanos.

minorías, etc. Que en materia de educación superior se traduce en dos significados “...por una parte fijando su filosofía general y la obligación del Estado de impulsarla y organizarla, y en algunos reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política”. (Carpizo, 1977:15)

Igualmente, no se debe perder de vista que la educación universitaria como una garantía constitucional representa, según Roldan Xopa (2002), “...el establecimiento de un ámbito de ejercicio protegido de atribuciones constitucionales a favor de las Universidades, dicho ámbito es susceptible de ser oponible frente a intromisiones de otros órganos y de un ámbito de la propia ley debe garantizar y preservar”. (Roldan Xopa, 2002:254)

Lo que se confirma con la visión del Doctor Carpizo (1977) quien adelantado a su tiempo, ya que sus observaciones son anteriores a la reforma constitucional de 1980, considera que el centro del debate es “...elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia, y preserva la independencia y jerarquía de su ejercicio” (Carpizo, 1977:17).

Lo anterior si se comprende que esta garantía, está implícitamente vinculada a la estructura jurídica y unitaria del Estado, el cual como se sabe no está considerada como un sistema de normas ubicadas al mismo nivel, sino que están claramente subordinadas dentro de un sistema jerarquizado, basado en un proceso de creación normativa que parte de la norma constitucional fundamental, y se replica en las leyes ordinarias o secundarias.

Visión de la cual se desprende la exigencia, cumplida en el caso mexicano, de elevar a rango constitucional los derechos y obligaciones universitarias, especialmente la autonomía, la cual al momento de consagrarse dentro del ordenamiento positivo constitucional, con lo que la vida universitaria, asciende de las normas secundarias, para colocarse dentro de la pirámide normativa, consiguiendo por ese hecho que la educación universitaria, se ubique dentro del nivel más alto del sistema jurídico, como un derecho fundamental de la

organización, salvaguardada por la rigidez de la misma norma constitucional, que constituye una garantía a la estabilidad y fuerza de sus preceptos.

Los cuales están regidos por los postulados de la autonomía universitaria que nos marca la ley fundamental –fracción VII del artículo tercero constitucional– ya que, el alcance de esta norma, deriva en las atribuciones que le son conferidas a las instituciones de enseñanza superior.

La referida fracción señala los principios rectores en torno a los cuales las universidades a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y responsabilidad de autogobernarse, realizando sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios –fines generales⁵⁷– y criterios⁵⁸, respetando –condición obligatoria– la libertad de cátedra, de investigación, el libre examen y la discusión de las ideas.

De estos preceptos ubicados en el marco constitucional, se ubica la autonomía universitaria que es comprendida como un derecho de la Universidad y como una garantía social de los ciudadanos, ya que es igualmente un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, suponiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Significa un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propio de las universidades y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación y creación y la administración de su patrimonio, es al fin de cuentas un acuerdo tácito entre los universitarios para vivir en libertad con responsabilidad.

4.1.1.5.2 La Universidad como autoridad responsable en el juicio de amparo.

Como ya se ha dicho, la autonomía universitaria consagrada en el texto constitucional, además de ser el reflejo de una realidad histórica y social, es un mecanismo por medio del cual la comunidad universitaria salvaguarda los

⁵⁷ Contenidos en el párrafo segundo del artículo 3º: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; fomentar el amor a la patria, la independencia y la justicia; fomentar la conciencia de solidaridad internacional.

⁵⁸ Ubicados en la fracción segunda: basada en los resultados del progreso científico, democrática, nacional, y que contribuya a la mejor convivencia humana.

valores que le dieron y siguen dando origen. Al tiempo de garantizar su independencia para determinar, por sí solas, los términos y condiciones sobre las cuales desarrollan sus actividades internas, tales como la prestación de servicios educativos, los requisitos de ingresos, promoción y permanencia de su personal académico y la forma como administra su patrimonio, tal y como lo establece el artículo tercero de la Constitución Federal.

Ahora bien, no debe dejarse a un lado que como es lógico, la Universidad pública vive y se desarrolla dentro de la vida jurídica del espacio donde se ubica e incluso esta también supeditada a determinaciones e influencias más allá de sus márgenes concretos de acción o decisión, como lo son los procesos certificadores, los modelos acreditadores o la auditoría de los recursos públicos que ejerce por parte de entidades de la administración estatal. Injerencias que bien podrían considerarse ataques a la autonomía universitaria, pero que se ejercen en aras de las relaciones de autoridad o por las necesidades de financiamiento y calidad educativa.

En el mismo sentido, como otro reflejo de la autonomía, las universidades públicas dentro de su propio ámbito, tienen capacitados a ciertos órganos internos con facultades que les permiten emitir disposiciones de carácter administrativo de observancia general, a fin de garantizar su adecuado desarrollo, regular la prestación de sus servicios educativos y la administración eficiente de sus recursos. Dichas disposiciones que poseen fuerza legal y se encuentran dentro de un modelo jerárquico de normas, son disposiciones de observancia general, inscritas dentro del contexto normativo nacional, ya que son expedidas en uso de las facultades conferidas por las normas reguladoras de la vida universitaria.

Hasta aquí, se ha seguido la dogmática jurídica que con base en el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera a las universidades públicas como autoridades para efectos del juicio de amparo. Pero es conveniente, confrontar esta afirmación jurisprudencial con diversas opiniones, prestando atención especial al tema de la autonomía y las posibles violaciones que esta concepción ha traído.

Lo cual como muchas veces ha sido discutido, no significa una posición de soberanía, ya que las universidades nunca reclaman espacios fuera del ordenamiento nacional, sino exigen la limitación de todo aquello que, a decir, del Dr. Becerra Ramírez (2005), “constituya un obstáculo al cumplimiento de las funciones de la universidad, [que] signifique un atentado a su autonomía” (Becerra, 2005:122).

Esta natural reserva frente a las intervenciones externas ha sufrido un menoscabo con el cambio ejercitado por la Suprema Corte, respecto del criterio tradicional que excluía, por su énfasis en el uso de la fuerza pública, a las universidades como autoridades dentro del juicio de amparo. Ya que durante décadas tanto desde la óptica jurisprudencia como doctrinaria se manejó lo contrario, con considerar, como ejemplo mayor, a la universidad pública como un modelo de descentralización por servicio. Es decir, un se le ubicaba como una obligación del Estado para satisfacer necesidades generales, por medio de una especialización concreta, realizada por medio de organismos especializados como las universidades públicas.

La idea era ubicar a las universidades como una parte desprendida de la administración estatal, depositando en ellas por su naturaleza especializada el servicio estatal:

...tanto para ponerlos en manos de individuos con preparación técnica que garantice su eficaz funcionamiento, como para evitar un crecimiento anormal del poder del Estado, del que siempre se siente celos los particulares”, ya que para “conseguir ese propósito, es [necesario] dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía (Fraga, 1971:214).

La anterior postura administrativa, se veía reforzada por la gran cantidad de opiniones a favor del “gobierno de la ciencia por la ciencia” y el respeto de la autonomía como un valor intrínseco para el desarrollo de la función educativa asignada por la Constitución federal a las universidades. Esta visión sufrió un serio revés cuando la Suprema Corte de Justicia amplió la perspectiva de las posibles autoridades, ya que al integrar a los órganos administrativos de cualquier nivel, deja abierta la posibilidad de que cualquier órgano dentro o

fuera de la vida universitaria, pueda dictar un *acto de autoridad* que justificado por un ordenamiento legal, pueda, en su caso ser sujeto del juicio de amparo, si dicho supuesto aducirse alguna vulneración a la esfera jurídica de los gobernados.

Relación por demás difusa, ya que muchos de los actos ejercidos por las autoridades universitarias, no necesariamente constituyen una relación de supra o subordinación, especialmente cuando no es claro si se está ante una relación de autoridad-gobernado. Ya que la vida universitaria, contrario a las relaciones entre las autoridades estatales y los particulares, ostenta un equilibrio diferente, el cual concentra relaciones mucho más complejas que la subordinación jurídica, tales como fraternidad, solidaridad, respeto, tolerancia, libertad de cátedra, humanismo o laicismo. Elementos que por su naturaleza educativa van más allá de un arreglo legal o una posición de autoridad definida.

4.1.1.5.3. Tesis aisladas contradictorias y criterios jurisprudenciales en el juicio de amparo con relación a las Universidades Públicas.

4.1.1.5.3.1 El amparo contra la Universidad, casos contradictorios

I. Amparos contra la Universidad Pública como autoridad responsable.

Como se ha venido desarrollando la identificación de la Universidad pública como un organismo susceptible de ser considerado como *autoridad responsable* para efectos del juicio de amparo, ha representado una modificación sustantiva a la tradición doctrinal y, mucho más, una seria afrenta a los fundamentos esenciales de la vida universitarias, especialmente frente al principio fundamental de nuestra universidades: la autonomía.

En este sentido, son destacables e ilustrativos las diferentes controversias suscitadas ante los mismos tribunales federales, por la procedencia o no del juicio de amparo contra la Universidad pública, lo cual se vio reflejada en la contradicción de tesis 12/2000 resuelta por la Segunda Sala de la Suprema

Corte, la cual fue recogida en un texto de la misma Corte en su Serie decisiones relevantes (SCJN, 2005:43).

En el primer supuesto, la tesis⁵⁹ del Séptimo Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, partió de la resolución Juez Quinto en materia administrativa, que declaró improcedente la demanda interpuesta contra el acto por medio del cual el director de una escuela profesional dependiente de la UNAM y la Comisión de Honor de la misma casa de estudio, decretaban y ratificaban la expulsión definitiva de dos alumnos de la Facultad de Derecho del referido plantel educativo. Los cuales al señalarse como actos reclamados por los quejosos fueron desechados por el Juez al considerarlos improcedentes en función de la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, relacionado con el artículo 11 de mismo ordenamiento.

En sus razonamientos el juzgador señaló que los actos emitidos por funcionarios universitarios en ejercicio del cargo que desempeñan, dentro de un organismo descentralizado como la Universidad, no son susceptibles de considerarse como actos de autoridad, señalando que dicha calidad, se presenta cuando existe una relación de gobernante con gobernado, donde el primero posee facultades coercitivas para hacer cumplir sus determinaciones, y por lo mismo combatible por vía de amparo.

En la misma línea, el Juez interpreto que el acto reclamado constituía una expresión de las relaciones entre el alumnado y el organismo educativo, como consecuencia de las actividades propias de una institución educativa, carente por lo mismo de medios imperativos y coercitivos para ejercerlos. Ante la resolución referida, los afectados interpusieron la demanda de amparo ante el Tribunal Colegiado, que argumentó lo siguiente:

En el caso no puede hablarse de un acto de autoridad, toda vez que las decisiones de la UNAM no tiene carácter coercitivo para efectos del amparo, pues los actos emitidos van encaminados a regular las relaciones internas de los miembros componentes de la propia entidad, de conformidad con su legislación interna, y no como base de una norma legal que le dé ese perfil indispensable de autoridad, norma legal que puede ser

⁵⁹ Amparo en revisión 2277/99

emitida por un órgano específico para ello, en este caso el Congreso de la Unión. La UNAM es un órgano regulado por la Federación, y por ende, no es posible afirmar que las facultades con las que actuaron las autoridades señaladas como responsables emanaron de una norma legal (SCJN, 2005:46).

Lo anterior bajo el supuesto de que las normas que posibilitaron los actos reclamados, eran disposiciones previstas en el marco normativo que regula la vida interna de la Universidad, es decir, el acto no surgió de una ley general expedida por un órgano legislativo facultado por el poder estatal, razón por la cual la esfera del gobernado no resulto vulnerada, ya que no se modificó o extinguió derecho alguno previamente adquirido y respaldado por una disposición legal.

Finalmente el Tribunal Colegiado, apunta otro elemento destacable, ya que considera nula la existencia de una relación de gobernante y gobernado, ya que las relaciones presentes entre alumno y autoridades se desarrollan en el marco del “ejercicio de la facultad de coordinación e impulso de las actividades de la propia universidad, que cuenta con total libertad para auto dirigirse” (SCJN, 2005:47), claro está, salvaguardando y respetando como parte de la sociedad, el respeto de los derechos constitucionales de aplicación nacional.

El segundo supuesto, proviene de la tesis del Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, a raíz del recurso⁶⁰ interpuesto por el secretario general de una Universidad autónoma del norte del país, contra la admisión del amparo por parte del Juez de Distrito, el cual consideraba que dicha universidad no debiera considerarse autoridad para efectos del juicio de amparo.

En este caso, el Tribunal Colegiado, resolvió como infundados los agravios manifestados por que quejoso “porque, aún y cuando pudiera considerarse que a la institución educativa de la que proviene el acto reclamado no se le puede catalogar como autoridad por la naturaleza de sus actividades”, el Tribunal considero que “ para los efectos del juicio de amparo una institución universitaria puede tener carácter de autoridad cuando sus determinaciones afecten la esfera jurídica de un gobernado” (SCJN, 2005:48) como ocurre en el

⁶⁰ Recurso de queja 32/99.

supuesto de suspensión de los derechos como alumno; declarando legal la admisión de la demanda e infundado el recurso en comento.

Como es evidente, existe una clara contradicción entre las tesis adoptadas por los Tribunales Colegiados referidos, ya que si bien, ambas parten de la supuesta alteración de la esfera del gobernando, por una resolución que le impide disfrutar del servicio educativo que con antelación ejercía, los criterios resultantes muestran caminos opuestos.

Como consecuencia, la Segunda Sala de nuestro Tribunal Supremo, determinó la existencia de la contradicción de tesis, señalando que “las universidades públicas, en tanto organismos descentralizados de la administración pública federal o local, son órganos que integran al Estado y forman parte de la respectiva entidad política” (SCJN, 2005:50), reiterando en todos los supuestos el criterio establecido en 1996, al reiterar las ponderaciones hechas en dicho criterio y declarando equivoco la premisa del primero de los Tribunales, que consideraron como normas no legales las normas que regulan la vida interna universitaria, enfatizando que dichas normas emanan en última instancia de un órgano del Estado, válidamente dotado por el legislador, para emitir disposiciones de observancia general, las cuales son integradas en ciertos supuestos a la esfera del gobernado y por ello susceptibles de trasgresión.

En este sentido, enfatiza que pueden existir –como se ha visto en la realidad cotidiana– infinidad de situaciones de orden jurídico, con distinta naturaleza que pueden ejercitar los órganos competentes dentro de las universidades públicas, pero estas, tendrán que analizarse en el caso concreto, para determinar la procedencia o no del juicio de amparo contra las mismas, prestando atención al origen de la situación y la alteración sufrida.

Con ello, la Sala finalmente dejó asentado el criterio⁶¹ a prevalecer como jurisprudencia, el cual considera que cuando una Universidad pública autónoma desincorpora de la esfera jurídica de un gobernado los derechos que le asistían al ubicarse en la situación jurídica de alumno, efectivamente constituye un acto de autoridad, impugnabile por vía de amparo. Igualmente como parte de esta

⁶¹ Tesis 2ª./J. 12/2002, Tomo XV. Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 2002. pág. 302.

resolución fueron públicas dos tesis aisladas que confirman el criterio antes señalado⁶².

Es importante destacar, que pese a lo discutible doctrinalmente del criterio de la Suprema Corte respecto al papel de la Universidad Pública autónoma como autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, esta *status* no significa que los actos recurridos sean por este hecho susceptibles de revocación o modificación, sino que en casos específicos, asista a las autoridades universitarias el Derecho y los amparos resulten sobreseídos o negados a quienes los promueven.

II. Amparo contra la expulsión de alumnos

Como antes se refirió, la consideración de la Universidad Pública autónoma como *autoridad responsable*, sujeta a que sus resoluciones sean recurridas por vía del juicio de amparo, no es suficiente para que este juicio de garantías necesariamente proceda, teniendo como resultado la modificación de los hechos supuestamente violatorios de garantías, es decir, la protección de la

⁶² AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, ORIGEN Y ALCANCE DE LAS ATRIBUCIONES DE AUTOGOBIENRO CONFERIDAS A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS. — La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; por tanto, la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado y, en el ámbito de las actividades específicas para las cuales les es conferida, único en el que puede desarrollarse aquélla, deben sujetarse a los principios que la propia Norma Fundamental establece tratándose de la educación que imparta el Estado. 2ª XXXVI/2002. Contradicción de tesis 12/200. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, abril de 2002. pág. 567.

LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA. LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL QUE LA INTEGRAN SON PARTE DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL. — Con el fin de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de sus autonomías, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales tienen facultad para habilitar a determinados órganos de tales instituciones para emitir disposiciones administrativas de observancia general que, en complemento y al tenor de lo dispuesto en la Constitución General de la República y de las leyes respectivas, normen los términos y condiciones en que desarrollaran los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, es decir, regulan el funcionamiento interno de dichas instituciones y establece derechos y obligaciones que han de regir las relaciones con los servidores públicos que encarnan los órganos que las componen y con los gobernados con los que entablan relaciones jurídicas de diversa índole; no obstante, tales disposiciones administrativas están sujetas al principio de preferencia o primacía de la ley, por lo que la regulación contenida en ellas no puede derogar, limitar o excluir lo dispuesto en un acto formalmente legislativo. Contradicción de tesis 12/200. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, abril de 2002. pág. 587.

justicia federal puede proceder en su interposición contra actos emanados de las universidades públicas, pero sus resoluciones han de sustanciarse con la misma normalidad que cualquier otro juicio de garantías, justificando y probando los dichos por las partes.

Esta reflexión se desprende del Amparo en revisión 337/2001, que tuvo como antecedentes una serie de actos de autoridad ejercidos por la Universidad Nacional Autónoma de México que culminaron en la expulsión de un alumno de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de dicha universidad. Dicho amparo reclamó del director de la Facultad la remisión de un grupo de estudiantes al Tribunal Universitario para su expulsión; del rector reclamó la expulsión definitiva, así como la expedición del Estatuto General de la UNAM y Comisión de Honor; del Consejo Universitario, la inconstitucionalidad del Estatuto General de la UNAM y, en particular, la inconstitucionalidad del Tribunal Universitario y la Comisión de Honor, bajo el supuesto de que se les habían otorgado facultades que contravenían preceptos constitucionales y violaban garantías individuales; del Tribunal Universitario reclamó la expulsión definitiva de la UNAM y de la Comisión de Honor la ratificación de la misma.

Como es evidente la multiplicidad de actores referidos -todos dentro de la esfera universitaria- hizo necesario ubicar los conceptos de violación reclamados, partiendo de la afirmación del quejoso respecto de la supuesta violación de garantías tuteladas por los artículos 3º, 13, 14 y 16 constitucionales, bajo la premisa de que con la expulsión definitiva del quejoso le privaron del derecho a recibir educación consagrada en la Carta Magna. Igualmente aducía la violación del artículo 13 constitucional respecto a la prohibición de leyes privativas y tribunales especiales; la violación de su garantía de defensa del artículo 14 de la norma suprema y la inconstitucionalidad de las instancias revisoras de la UNAM, al considerarlas fuera de la Ley Orgánica aprobada por el Congreso de la Unión y por lo tanto carente de fundamento legal.

No es menester de este texto, analizar *in extenso* las refutaciones hechas tanto por el Juez de Distrito en Materia Administrativa como por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión

interpuesto por el quejoso, cuando el primero desecha su amparo, pero, por la claridad de algunas de sus interpretaciones es importante señalarlas.

La primera de ellas, afirma que “la autonomía universitaria no podía traducirse en una mera autonomía técnica para gestiones administrativas y financieras, como podrían ser el nombramiento de funcionarios que fungieran como autoridades universitarias o la administración de sus recursos”, ya que por el contrario “implica una autogobierno y una autorregulación, al atender a la necesidad de lograr eficacia en la prestación del servicio público de la educación, dando en la libertad de enseñanza, sin que ello significara su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios delimitados por sus propios fines” lo que se traduce, en “la capacidad de decisión de los universitarios respecto la normativa de su organización y funcionamiento, la designación de sus órganos de gobierno y la selección de sus profesores y personal administrativo, la admisión de estudiantes” (SCJN, 2005:69-70); facultades entre las cuales es factible establecer órganos de gobierno que podrán juzgar las conductas constitutivas de violaciones a las normas universitarias.

Por ello, declara que la UNAM se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, por medio de sus propios órganos de gobierno, con competencia para aprobar las normas que la regularían internamente, lo cual se traduce en la generación de sus propias normas y la creación de sus órganos de gobierno, como los encargados de resolver controversias suscitadas por el incumplimiento de la misma normatividad; actividad que realizan efectivamente el Tribunal Universitario y la Comisión de Honor, aun cuando estos no estén explícitamente señalados por el artículo 94 constitucional.

En segundo término, respecto a la constitucionalidad del Tribunal Universitario, la Sala validó los razonamientos del Juez *a quo*, que consideró a dicho ente universitario como una instancia creada al amparo del Estatuto General de la referida casa de estudios, el cual es en sí mismo un ordenamiento legal general, abstracto e impersonal; del mismo modo afirmó que debido al hecho de que esta instancia resuelve sin importar las personas o los asuntos a tratar, éste no puede considerarse un tribunal especial.

Como tercera reflexión, es destacable la consideración final de la Sala, cuando estima que nuestra Carta Magna consagra a la educación como un derecho para todos los gobernados, pero esta misma norma constitucional, es ejercitada en concordancia a la normatividad establecida por el Poder Legislativo y las autoridades universitarias sobre el particular, de tal suerte que si algún quejoso infringe las normas internas de la Universidad, y es sancionado cumpliéndose los procedimientos que estos mismos ordenamientos señalen, dicha sanción no puede considerar una violación al derecho a la educación, ya que justamente la facultad de autogobierno y autoorganización permiten a ésta decidir las formas de acceso y permanencia, ejercitando al tiempo el principio de autonomía.

Este amparo en revisión generó tres tesis asiladas⁶³, las cuales dotaron de nuevos elementos jurídicos a los juzgadores y especialistas en la materia del juicio de amparo contra Universidades públicas autónomas. Destacándose en la primera de ellas, el alcance de la autonomía universitaria, al señalar que las UNAM y por ello el resto de Universidades públicas, poseen una autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, lo que se refleja en que esta:

...se encuentran facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para auto-normarse o auto-regularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como la creación de sus propios órganos de gobierno... (SCJN, 2005:80).

Igualmente la tercera de ellas manifiesta la inviolabilidad del derecho a la educación consagrado en el texto constitucional, por un acto o resolución de las autoridades universitarias, como es el caso de la expulsión, ya que el derecho a la educación, no se sobrepone al respeto de las normas internas que en ejercicio del autogobierno las universidades desarrollan, ya que en ningún momento el precepto constitucional señala que éstas no podrán expulsar a los alumnos que hayan infringido el marco legal propio de la institución.

⁶³ Cfr. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003. págs. 239 y 245.

4.1.1.5.4 Universidad, autonomía y el juicio de Amparo, caminos divergentes

Hasta este momento se han relatado las posiciones más destacadas respecto a de la vida universitaria y el juicio de amparo, entendiendo a éste último, como una institución jurídica fundamental dentro del sistema normativo mexicano, pero que al mismo tiempo, no se encuentra exenta de posibles fallos o deficiencias interpretativas, las cuales desde esta perspectiva, pueden en cierto sentido, atentar contra principios constitucionales de gran alcance y procesos sociales e históricos de gran envergadura.

Tal es el caso de la autonomía, conquista histórica de la comunidad universitaria, la cual a lo largo de décadas, consistió en una constante pelea por dotar a las instituciones educativas de elementos administrativos y gubernamentales que permitieran el gobierno de la ciencia por la ciencia, sin intromisiones de agentes externos y presiones para adoptar corrientes o posturas de cualquier tipo. Esta voluntad por autogobernarse, no está exenta de riesgos, complicaciones y dificultades, las cuales con el devenir de los años, han modificado los tradicionales criterios que la regía, poniendo por muchos frentes los riesgos de su ejercicio.

Entre los riesgos que enfrenta la autonomía universitaria, están presentes los constantes embates contra ésta, propiciados por grupo de poder, espacios de acción social e incluso, integrantes de la misma comunidad educativa; la cual se trasforme en conflictos de naturaleza variada, pero que han de resolverse por cauces legales, dentro y fuera de la misma institución, como es el caso de la interposición de juicios de amparo en contra de la Universidad Pública.

Esta realidad, la cual también hay que señalar no es generalizada en todas las universidades públicas autónomas, pone en riesgo constante los márgenes de autogobierno y la propia autonomía universitaria, al trasladar la resolución de conflictos internos -que deberían resolverse en el marco de las normas universitarias dentro del espíritu autonomista que las rige-, a instancias jurídicas *supra* universitarias, las cuales en no pocos casos, resuelven ajustadas a la

legislación positiva aplicable, pero no en concordancia con los valores y el espíritu que debiera regir la vida universitaria.

Algunas de las dificultades presentes en esta difícil realidad, son los diversos errores que por vía de interpretación jurídica han afectado –desde una opinión personal – las conquistas de la comunidad universitaria; ya que cuando los problemas no son resueltos dentro del mismo espacio de la Universidad, y su solución proviene de instancias judiciales, éstas necesariamente atentan contra los valores de la Universidad pública autónoma, porque con cada sentencia judicial los universitarios muestran que la vida del saber, que debiera ser distinta a la lucha social normal, está fallando y se distancia de los valores que le dieron origen.

Entre las mencionadas diferencias de interpretación, son destacables dos reflexiones, que en torno al juicio de amparo, han introducido nuevos factores a la dinámica de las universidades públicas autónomas, las cuales han recibido por este medio una afectación a sus márgenes de autonomía, libertad de enseñanza y difusión de la cultura, mismas que a continuación se señalan.

4.1.1.5.3.2 La Universidad Pública ¿Organismo descentralizado?

Como se desprende de los criterios identificados dentro de los apartados anteriores a éste, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de los años noventa y de forma reiterada a inicios de este siglo, ha establecido como criterio jurisprudencial a las universidades públicas autónomas, como organismos descentralizados por servicio, dependientes por ello de la administración pública federal o local en su caso. Concepción que a decir de tratadistas en la materia y el sentir de la misma comunidad universitaria, no es la más acertada, ya que al ubicarla como un ente de dichas características pareciera que se renuncia a la larga tradición y lucha por la autonomía universitaria y su capacidad de autogobierno.

En este sentido, es necesario apuntar que no está en discusión el hecho de que la Universidad pública sea parte integral del Estado, su propia constitución y los altos fines que tiene encomendados, son expresión de la soberanía estatal reflejadas en leyes constitutivas o autonómicas que les han dado origen, pero que al mismo tiempo, disfrutan de una base normativa de mayor alcance, al desarrollarse dentro de un régimen jurídico especial cuyo origen es la fracción VII del artículo tercero constitucional. Del cual se derivan sus funciones sustantivas, su protagonismo especial dentro de la sociedad y las transformaciones alcanzadas a lo largo de constantes luchas en el seno de la misma sociedad.

Por tal motivo, cuando en criterios judiciales se le considera como un ente más de la administración estatal, dotado de ciertas libertades, lo que se hace es olvidar el proceso de cambios que la Universidad ha vivido, para alcanzar su status actual, un proceso no exento de luchas, confrontaciones e incluso vidas, para conseguir la autonomía deseada, la cual no es una concesión del Estado dada por gracia, sino un efecto consecuente de las exigencias y luchas, que obligaron a los gobiernos a reconocer el valor de la vida universitarias, por medio de su autonomía.

Estas concepciones, son respaldadas por corrientes administrativas modernas, que reconocen la existencia de *otro tipo* de organismos públicos, que no son parte de la administración ni se ubican dentro de los tradicionales poderes estatales; ya que éstos están dotados de autonomía, la cual no sólo es técnica, como sucede en el sector descentralizado, sino que su autonomía está íntimamente relacionada al cumplimiento de sus fines. Como atinadamente señala Solorio Ramírez (2000), al ponderar que:

“...las universidades son el ejemplo logrado de estos organismos cuya encomienda es impulsar el conocimiento mediante la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura. No guardan frente a los poderes públicos relación de jerarquía ni subordinación; la suya es una función pública, no gubernamental sino pública: cultiva y difundir el conocimiento para la supervivencia de la sociedad y el Estado” (Solorio, 2000:607-612)

Lo anterior confirma que nuestras casas de estudios, no son ni podrán entenderse como simples organismos descentralizados, por más que no pocas leyes orgánicas universitarias lo señalen, ya que su origen basado en la norma constitucional suprema y en los procesos históricos que las conformaron, les dan la posición especial de *organismos públicos autónomos*; figura que para desconocimiento de muchos es pionera en la materia, y predecesora del restote figuras similares como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

No se olvide, que las universidades públicas autónomas, al igual que las instituciones antes referidas, son una delegación de la función estatal, pero no para prestar solo un servicio o facilitar la actuación del propio Estado, sino que por el contrario, tienen en su actuar la alta responsabilidad de ejercitar acciones sustantivas de la vida social, como lo es la política monetaria y financiera, la organización y control de los procesos electorales, la protección de los derechos humanos, o en el caso universitario, la creación del conocimiento, la enseñanza y la difusión de la cultura. Función estatal de primer orden que el Estado deposita en dichos organismos autónomos, garantizando no solo su viabilidad técnica, sino la posibilidad de autogobierno y administración de sus recursos.

4.1.1.5.3.3 La fiscalización de los recursos universitarios

Otra de las dificultades que enfrentan las universidades públicas autónomas es la constante presión respecto a los recursos que maneja, la forma como los aplica y los mecanismos que utiliza para dotarse de mayores ingresos. Lo anterior debido a la constante necesidad por acceder a mayores fuentes de ingresos que les permitan desarrollar con mayor holgura sus funciones sustantivas, funciones que sin recursos suficientes se ven limitadas por no decir suprimidas, ya que la naturaleza pública de las propias instituciones, obliga a la prestación de sus servicios con el menor costo posible para su comunidad y con la mayor calidad en los mismos servicios.

Por tal motivo, una lucha constantes de las universidades públicas es el acceso a mayores recursos, los cuales mayoritariamente provienen del Estado, el cual, particularmente en los últimos años, ha reducido, complicado y burocratizado la

manera de acceder a dichos fondos, condicionado la aplicación de éstos y exigiendo una fiscalización externa a la propia comunidad, en aras de la correcta aplicación de los mismos.

No pocas voces se han levantado contra la disminución de recursos públicos para la Universidad, al considerarlo un atentado efectivo con la autonomía universitaria, ya que sin fondos suficientes para cumplir sus fines sustantivos, el Estado olvida la alta función encomendada a las universidades públicas y reduce su actuar, en beneficio de otros espacios educativos. Dejando a un lado el compromiso permanente del Estado mexicano del proporcionar no sólo libertad de actuación al seno de las instituciones educativas, sino garantizar su permanencia y desarrollo por medio de recursos públicos, que evidentemente se traducen en mejoras para la sociedad.

Ahora bien, sin perder de vista las deficiencias en los recursos que el Estado proporciona a las Universidades, se encuentra de manera subyacente el conflicto respecto a la fiscalización de los recursos –cada vez más insuficientes– que el poder estatal otorga a las universidades, el cual ha generado opiniones divergentes, que lo consideran por un lado un proceso de fiscalización natural dentro del sistema de pesos y contrapesos; y por el otro, se percibe como una intervención flagrante en la vida universitaria, que atenta contra la autonomías de las mismas.

Esta disyuntiva, ha propiciado acalorados debates e incluso ha sido llevada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tras la interposición de amparos en contra de dicho proceso fiscalizado, ejercido por los órganos de fiscalización que revisan el uso y destino de los recursos financieros otorgados a las universidades públicas. Discusión que generó una tesis aislada,⁶⁴ la cual determina como no violatorio de la autonomía universitaria, las verificaciones que haga la entidad de Fiscalización Superior de la Federación, respecto de los subsidios federales otorgados a las universidades públicas autónomas.

⁶⁴ Tesis aislada. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Tomo XVI. Octubre de 2002. pág. 396

Dicho criterio, justifica la intervención de los entes fiscalizadores, al reconocer que si bien la Constitución Federal reconoce la capacidad de autogobierno y la libre consecución de sus fines sustantivos, esto no impide la fiscalización de los subsidios federales otorgados a las mismas para su funcionamiento y cumplimiento de sus fines; ya que en opinión de la Corte “...tal intervención no significa intromisión a su libertad de autogobierno y auto administración sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron a los fines que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en desvío de fondos relativos” aduciendo como justificante el hecho de que las Universidades tienen “la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que les otorgan” (SCJN, 20005:113).

El anterior criterios si bien justifica de forma correcta la población universitaria a favor de la rendición de cuentas, parece simplificar y olvidar el resto de factores que pueden rodear estos procesos fiscalizadores, los cuales en la práctica pueden volverse auténticos controles del actuar universitarios, limitando de forma sustancial la autonomía universitaria, al supeditar los fondos públicos tan necesarios para el funcionamiento correcto de la institución, aun proceso que al no estar dotado de la necesaria solidez institucional, bien pueden traducirse en un control del actuar y de la vida universitaria.

No hay que olvidar que el otorgamiento de fondos públicos, es una responsabilidad efectiva de los órganos estatales, el cual, no significa la posibilidad de éstos para decidir lo que debe hacer la Universidad pública con ellos, ya que si esto fuera así, se traduciría en una auténtica subordinación de la Universidad al gobierno que le financia. Puesto que los fondos recibidos por las instituciones educativas autónomas, deben considerarse no como subsidios, sino como una obligación emanada de la norma constitucional para solventar el desarrollo de las mismas, las cuales al momento de entregar por obligación de ley, son parte y decisión de la propia comunidad universitaria.

Esta visión, la comparte Daniel Solorio (2000) cuando sentencia que es admisible confundir los recursos públicos con subsidios, ya que éstos son en la prácticas “apoyos discrecionales que los gobernantes pueden conceder o no,

según estimen pertinentes, para alentar actividades que en cierto momento o bajo ciertas circunstancias consideran prioritarias” (Solorio, 2000; 650), argumento que no es válido para los fondos financieros dotados a las universidades públicas autónomas, ya que no son concesiones circunstanciales sino deberes legales, con una alta carga social e histórica que obliga la entrega de fondos públicos para las casas de estudios universitarias, recursos que no son del gobierno sino de la sociedad misma, que los vuelca en beneficios de ella.

Igualmente hay que señalar que la Universidades enfrenta una constante pelea por distanciar las fiscalizaciones de los recursos como una causa posible de control interno y riesgo latente para la autonomía universitaria, pero ello no es motivo para emular privilegios u opacidad sobre los fondos universitarios; ya que como parte de la vida interna, estos embates deben enfrentarse con ejemplos claros de transparencia, articulando mecanismos transparentes y precisos en el uso de sus recursos económicos, informando de manera constante a la sociedad, como un nuevo deber en el marco de la autonomía universitaria.

Es sabido que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son hitos en la historia jurídica mexicana, de tal manera que en el 2003 se aprueba la Ley Federal del ramo y en el 2004 la del Estado de México. Nuestra Universidad se ciñe a la consecución de dicho principio, a manera de ejemplo nuestra universidad incorpora incluso en la reforma estatutaria de 2007 como principio orientador de la institución la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo y como lo subrayan al respecto los juristas Piña Libien y Uribe Arzate (2008) “El contexto universitario no es la excepción al cumplimiento de tal política de Estado y mucho menos renuente a incursionar en la materia” ya que “ resulta falaz considerar que se debe negar la información pública que obre en los expedientes conformados con motivo de la realización de procedimientos de licitación pública, invitación directa y adjudicación directa; aún más cuando las universidades autónomas administran en tales procedimientos recurso económicos federales o estatales etiquetados.” (Piña y Uribe: 2008: 29-30)

Sin embargo no se debe perder de vista los alcances y los límites de la reforma del 20 de julio de 2007 al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Decreto 172 del 24 de julio de 2008 en donde obliga a la Universidad Autónoma del Estado de México a ser sujeto obligado en términos de ésta Ley de Transparencia, lo que sin lugar a dudas vulnera el principio de autonomía consagrado en la constitución ya que las universidades públicas son organismos descentralizados del Estado y no, un poder constituido por el Estado, ni tampoco es un organismo auxiliar del poder ejecutivo, interpelación tergiversada tanto por el ITAIPEM, el IFAI y hasta por las Comisiones de Derechos Humanos, al respecto Piña y Uribe señalan:

“debe observarse en el futuro próximo, como afectará a la autonomía universitaria la errónea y lamentable concepción que, por ejemplo, tiene la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipio, pues equipará a los servidores universitarios con servidores públicos, dejando latente un cuestionamiento: ¿el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de transparencia y acceso a la información, en el ámbito de las universidades públicas autónomas por ley, deben fincarse y sancionarse en términos de la ley de servidores públicos, o deben serlo a través de las disposiciones de la legislación que al efecto emita la máxima autoridad universitaria?” (Piña y Uribe, 2008: 30)

Finalmente, hay que tener presentes las transformaciones de nuestro entorno y los diferentes procesos que han vivido las universidades públicas, lo que debe permitir que tanto fondos públicos como recursos propios, sean utilizados con la mayor claridad, sin menoscabo de las decisiones internas; pero que al tiempo genere modelos de actuar, donde representes populares, órganos estatales y principalmente la comunidad universitaria, sean garantes de uso de los fondos para solventar los fines universitarios de investigación docencia y difusión de la cultura.

4.1.2 Variables internas de impacto en el sistema universitario

4.1.2.1 Modificación del marco normativo y facultad de las legislaturas para dimensionar el marco jurídico universitario.

4.1.2.1.1 El marco normativo universitario: modificaciones y transformaciones

Para Aguilar Villanueva (1998), la crisis y la crítica de las normas universitarias comienza cuando, a juicio de los integrantes de una institución dada, los actos apegados a sus normas se han distanciado del *telos* que una sociedad espera de las actividades académicas: transmitir el conocimiento, investigarlo y difundirlo. Es decir, cuando la comunidad universitaria empieza a ver que su legislación no coincide con la realidad que le rodea, o que sus deficiencias, producen o generan mayores dificultades que soluciones. En una palabra, se trata de la disminución moral de la práctica educativa.

Ahora bien, esta situación puede tener dos vértices: primero, uno que ponga de relieve la deficiencia de sus acciones respecto de los valores en que está arraigada una institución educativa, como cuando se condiciona o limita la difusión del saber, o bien cuando se trastocan los objetivos primordiales que está llamada a cumplir; y segundo, de forma declarada se pretende reducir el alcance de dichos objetivos, actuando deliberadamente en contra de principios superiores con unos nuevos de valor dudoso. En ambos casos se pone en tela de juicio “la eficacia” y “el deber ser de los reglamentos”. No obstante, es preciso que estas faltas sean puestas de manifiesto mediante una comprobación, pues sólo así se podría asegurar que son reales y no una mera presunción sin fundamento. Esto sólo se logrará mostrando que los actos son incorrectos y, de preferencia, elaborando una propuesta alternativa en la que se llegaría a subsanarlos. En consecuencia, es indispensable actuar con la coherencia ética que se espera de una crítica constructiva.

De modo que la vía para dar con cualquiera de estos conflictos es apegarse a la normatividad vigente de una institución educativa, pues en su revisión cabría la posibilidad tanto de detectar las desviaciones en las prácticas comunes, como de descubrir si las normas mismas están alejadas del objetivo deontológico de la enseñanza. En otras palabras, la nobleza de este ejercicio reside en que hace perfectible el marco normativo de una institución educativa desde las condiciones del tejido social y sus múltiples relaciones, hasta la elección de cargos administrativos, pasando, por supuesto, por la permanencia de estos, los vacíos normativos, las contradicciones o inconsistencias, y las incompatibilidades técnicas.⁶⁵

Aguilar va incluso más lejos:

“El análisis técnico y valorativo de la legislación concluiría, a manera de ejemplo, que determinados reglamentos de acreditación y titulación de estudiantes no sólo lesionan la libertad de docencia e investigación (rigidez conductual en programas de asignatura, obligatoriedad unilateral de bibliografías, rigidez indiferenciada de exámenes departamentales...), sino que descansan en supuestos pedagógicos científicamente dudosos y empíricamente inoperantes. Determinados reglamentos de ingreso, promoción y definitividad de los académicos no sólo son restrictivos de los valores universitarios de la participación comunitaria (valor de la autonomía), de la calificación y el mérito académico, sino que introducen pruebas de idoneidad y progreso académico, enteramente discutibles o falseables en sus criterios de evaluación de aptitudes y rendimientos. O simplemente se descubriría que no existe disposición alguna que regule la contratación de los cuadros altos y medios del personal directivo de confianza, precisen su ámbito y procedimientos de autoridad y defina los modos obligatorios de relación de las autoridades y burocracias con los docentes, investigadores y estudiantes” (Aguilar Villanueva, 1998)

Es innegable, desde la perspectiva que se quiera, que el establecimiento de normas es un proceso sumamente delicado, pues en ellas descansará la pulcritud de las relaciones sociales en una institución. Bien podría decirse que la

⁶⁵ El mejor ejemplo es la Metodología par a la reforma de la legislación universitaria de la UAEM, instrumento innovador que tiene como objetivo, modificar la legislación positiva de la UAEM, al tiempo de impulsar el proceso legislativo de más ordenamientos que estaban dispersos o carentes de una regulación positiva.

primera obligación inherente a la normatividad universitaria es que fomente los valores de sus participantes, que los fines se apeguen a la virtud y no al egoísmo, o que cuando menos no se obstaculice la realización de fines colectivos. Un acto contrario a esto puede desembocar en la generación de conflictos que, por la misma incapacidad del marco normativo, ya no podría solucionar ni encausar hacia la tan deseada fraternidad. El espíritu universitario es único precisamente porque entre sus miembros sólo media el afán de saber y compartir, de aprender y enseñar, de descubrir y difundir.

De modo que es necesaria una normatividad bien cuidada y suficiente, para que pueda atender, dentro de lo posible, los conflictos emergentes. La deslegitimación tiene lugar cuando se agota la pertinencia legal y los vacíos son demasiado grandes como para que la vida universitaria se conduzca con probidad fuera de la arquitectura de normas. Los casos en que sucedería esta incapacidad pueden acontecer si las normas son demasiado flexibles o, por el contrario, demasiado restrictivas. Para este último caso, las consecuencias se harían notar desde la base horizontal hasta los juegos de poder en la jerarquía directiva, dado que es perfectamente posible que las autoridades se muevan en la opacidad y que los gobernados respondan de una manera inapropiada para lo que se espera de una universidad. Una buena cantidad de estos problemas es debida a los conflictos que se generan entre la burocracia cargada de legalidad, y la academia que tiene intereses divergentes y que percibe a aquella como un obstáculo para sus actividades. En este sentido, ocurre que tanto una y otra facciones tienen una parte de verdad, de modo que el conflicto debe ser analizado con prudencia para asignar las responsabilidades adecuadas a cada una, en un marco racional y justo para ambas.

Sin embargo, el elemento decisivo (como ha ocurrido en ciertos momentos incluso en la historia de la misma UAEM, como se explicó en el capítulo 2) estará en que las autoridades estén exentas de sanciones por actos inapropiados, opacos, como se mencionó arriba. Si es el caso y su desempeño es arbitrario, unilateral y antidemocrático, irracional en suma, los valores universitarios caerán por su propio peso arrastrando a toda la comunidad. Es por eso que tanto el exceso como la falta de regulaciones pueden implicar conflictos internos, en caso de que las autoridades decidan y actúen inopinadamente sobre la

institución, respaldados en leyes que los protejan o en los huecos que no fueron previstos. El exceso de legalidad, expresa Luis Aguilar (1998), es fuente de discrecionalidad y base virtual para una crisis, además de que no es infrecuente que las legislaciones, más parecidas a lo que requiere una corporación, pasen por alto su responsabilidad para con la justicia y renuncien al *sapere aude* de Kant, al que Luis Aguilar retorna para exhortar a las universidades a que no caigan en la “culpable minoría de edad”, en la puerilidad mediocre, y que no se refugien en el ejercicio abusivo del poder.

Hoy más que nunca las universidades enfrentan este desafío ante su comunidad, su historia y su imagen en el mundo. El precio de la autonomía es la responsabilidad, pero ésta es también parte de una estrategia que deben apuntalar en beneficio de los fines que ellas mismas hayan definido. La razón es clara: si no definen un marco normativo adecuado no podrán llegar a ninguna parte ni conseguirán la tan preciada legitimidad. A eso se suma la competitividad internacional en todos los ámbitos de su desempeño, como una presión social inaudita y que implica también una mayor visibilidad, tanto de los defectos como las virtudes. Para los investigadores Eduardo Ibarra y Norma Rondero:

“Estamos ante una universidad en proceso de reconversión, en la que sus formas de organización y trabajo se empiezan a modificar para alcanzar mayores niveles de flexibilidad, considerando el necesario balance entre diferenciación e integración, en el que descansan sus ventajas frente a otras instituciones, y las posibilidades de aumentar sus niveles de desempeño y sus espacios de influencia” (Ibarra y Rondero, 2001)

Lo que necesariamente repercute en la legislación universitaria, para hacerla un mecanismo que, fruto del consenso de la comunidad universitaria, constituya la piedra angular sobre la cual gire la Universidad Pública presente y futura. En resumen, se deberá ser precavido sobre el riesgo de permitir la generación de leyes universitarias tan pormenorizadas que queden pocos márgenes de acción para la propia comunidad, reduciendo su acción a simples procesos burocráticos, administrativos y docentes. Igualmente, que la legislación, buscando ponderar la autonomía máxima, regule de tal forma las estructuras, funciones, programas, formulas, criterios, financiamiento e incluso objetivos

específicos de la institución, que poco queda de nuevo para la libertad universitaria y la propia comunidad queda inevitablemente ajena.

De este modo, se comparte la afirmación del investigador Miguel Ángel Escotet (2005), sobre lo que debe ser la legislación universitaria, misma que debe:

“...ser lo más breve posible, totalmente orientadora, flexible, indicadora y realmente incitadora, si pretende reflejar la propia esencia y las bases filosóficas de toda la educación y, como consecuencia, de toda creación.” (Escotet, 2005:141)

4.1.2.2 Carencias normativas y responsabilidad universitaria

Desde otra perspectiva, no deben perderse de vista los riesgos que afronta la Universidad Pública autónoma en sus relaciones actuales, tanto externas como internas, si no se retoma el supremo valor de la vida universitaria, que teniendo como eje la autonomía permita discutir y solucionar nuestros conflictos internos dentro de los márgenes que misma autonomía dota, sin recurrir a instancias externas que, por no comprender la auténtica dimensión de la comunidad universitaria, en no pocas ocasiones atentan contra sus principios y en casos extremos vulneran sus valores.

Dicha reflexión viene a cuenta por un fenómeno actual que ciertos universitarios encuentran como única salida a sus diferencias con la comunidad por medio de procesos jurídicos, cuya última instancia es el juicio de amparo, llevando o mejor dicho arriesgando a nuestras casas de estudio a un camino que judicializa la vida universitaria, lo que representa una alternación a la vida en comunidad evidenciando las fallas y carencias que aun con el paso de los años nuestras instituciones poseen y se reflejan en un deficiente marco jurídico interno, carente de medios que faciliten la resolución de los conflictos, el respeto a los derechos universitarios y deficiente en su articulación de las normas básicas de convivencia en comunidad.

Estas fallas legislativas, por el desconocimiento o nula aplicación del llamado *Derecho Universitario*, abren la puerta a los conflictos, las diferencias y la

intervención judicial la vida autonómica; razón suficiente que alarma a quienes creemos en la pureza de los valores y principios universitarios, que vemos en ellos el reflejo más alto de la nación mexicana, el último reducto al estado laico y la sede por excelencia para la discusión y difusión de las ideas; otros por su parte, ven en nuestras instituciones educativas nichos de poder, reductos de impunidad donde estarían deseosos de articular sus proyectos personales en contra de los beneficios colectivos. Alteraciones que enfrenta la Universidad pública del siglo XXI y que debe afrontar con la mayor prontitud posible, para no seguir poniendo en peligro sus conquistas históricas.

Desafortunadamente no todos los universitarios lo ven de esta manera, y por el contrario, han encontrado en las salidas judiciales el mejor camino para presionar y deslegitimar la vida universitaria, tal es el caso del amparo interpuesto contra el proceso de selección de rector en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, donde tras la implantación de un proceso judicial los jueces federales anularon el nombramiento de rector y ordenaron la reposición del procedimiento, por aducir violaciones a los derechos de los quejosos durante el proceso sucesorio del rector.

Dicha sentencia en proceso de revisión⁶⁶ por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su primer Sala, representa uno de los hechos más vergonzosos y dolorosos contra la autonomía universitaria, ya que al poder en manos del Alto tribunal una decisión electiva de gobierno, no sólo se atenta contra la autonomía, sino que se violenta el precepto constitucional que reconoce a las Universidades públicas la capacidad de autogobierno, según las normas y procesos que ellas mismas establezcan. Esta reflexión no significa que se limite o menosprecie el papel de la Suprema Corte, pero sí muestra una falla profunda en la vida de la Universidad en comento, al no lograr solicitar por los causes de la vida universitaria un conflicto sucesorio.

Los argumentos son variados, se discute la constitucionalidad de los procesos electivos bajo el argumento de la posible violación de garantías individuales de los participantes, dejando en manos de la Corte, determinar si las decisiones que

⁶⁶ Cfr. *Corte decidirá si elección de rectores es impugnabile*. Carlos Avilés y Nurit Martínez. El Universal. jueves 24 de enero de 2008. México. Disponible en línea: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/157184.html>.

adoptan las comisiones encargadas de elegir a los rectores, sean juntas de gobierno o consejos especiales, son o no susceptibles de ser impugnados por medio del juicio de amparo. Igualmente se están planteando dificultades de gran calado, como lo es la democracia en la vida universitaria y el sentido de ésta dentro de una comunidad de saber *sui generis* como las Universidades públicas.

No obstante, se requiere que éstas respeten y se adapten al *ethos* democrático, sustancial, y que abonen al bienestar de la comunidad. En consecuencia, se deben distinguir dos tipos generales de democracia:

“...una democracia formal y una democracia sustancial; la primera se asocia con una estructura política y un régimen jurídico —el gobierno del pueblo y por el pueblo—, y la segunda posee un sentido más amplio acompañada de motivos ideales para conducir y orientar la vida en sociedad, ante lo cual podemos decir que la democracia no se limita a un asunto de urnas electorales puro y llano, sino que representa un conjunto de principios que articula la vida personal y provee una garantía para el desarrollo social en la vida colectiva de los individuos. La democracia debe ser un sistema de vida que va más allá de la confrontación de la participación ciudadana en las urnas, la confrontación de partidos y la celebración de comicios; en el ámbito universitario debe plantearse desde el punto de vista sustancial, sin perder de vista que la idea de una universidad, basada en el interés de la sociedad, debe responder no al interés político sino al "mejoramiento económico, social y cultural" que establece nuestro artículo 3º constitucional. En las universidades, la democracia no debe entenderse solamente como un criterio electoral, donde pervirtiéndose por las formas de la política tradicional se busque el poder dentro de las aulas o se agote en un ejercicio de mera elección popular. Corresponde un sentido decisional de mayor extensión y alcance que el electivo, ya que conlleva una responsabilidad mayor en virtud de perseguir fines superiores al representativo político, como la de enseñar, investigar y difundir el conocimiento y la cultura” (Olvera 2008a)

Así pues, no deben verse a la democracia y la autonomía universitaria como la inclusión de la Universidad en la dinámica de vaivenes ideológicos políticos, pues sería integrar al mundo universitario, dentro del posicionamiento ideológico y postulados de los partidos, rompiendo el balance entre las afinidades profesionales o científicas, sustento de relaciones internas de las

escuelas, por nuevas alianzas de tipo ideológico o político en la búsqueda de poder.

La democracia universitaria es un asunto relevante porque la idea de autogobierno de las universidades públicas autónomas por ley, es un derecho constitucional que les concede la posibilidad de una estructura interna con facultades de gobierno y la consiguiente elección de sus titulares, y a su vez es una garantía, porque salvaguarda la autonomía limitando el acceso de agentes extraños en lo concerniente a la toma de decisiones.

Para cumplir esa misión, la Universidad ejerce una “democracia del saber”, mediante la cual, ordena su vida interna bajo criterios académicos, basados en la experiencia, capacidad intelectual, y docente, valores éticos y prácticas creadoras, con base en normas establecidas por ella misma, que ponderan antecedentes en el desempeño y la productividad y son juzgados por sus pares, es decir, por la propia comunidad. En esencia, este proceso es democrático, al surgir de la propia colectividad soberana, que determina los requisitos y condiciones de elegibilidad, bajo criterios cualitativos e intelectuales, y no por condiciones de raza, credo, riqueza, status o ideología.

Como se ha visto, estas reflexiones no han hecho eco en ciertos grupos universitarios, que ajenos a estos valores, han pugnado por resolver sus controversias electorales por vía del juicio de amparo, juzgado que han sido violado sus derechos políticos o electorales, como si se encontrasen en una competencia política abierta y no en la sucesión de un órgano del saber y no del poder.

A este respecto, Gilberto Guevara Niebla (2007:8) señala que:

“...la comunidad universitaria debe contar con una gestión democrática, no en el sentido de establecer un sistema populista de elección de rectores por votación universal. La democracia académica es la democracia del saber, los valores de la democracia deben de regir en toda la Universidad, pero principalmente en las comunidades de profesores e investigadores, que son quienes realizan las funciones sustantivas de la universidad” (Guevara, 2007: 8)

Es decir, una comunidad sustentada en el saber ha de distanciarse de la demagogia, y decidir la elección de un rector con mecanismos más serios que el voto masivo de jóvenes a quienes no se les brinda suficiente información y que son víctimas fáciles del populismo; es por eso que Guevara Niebla alude al pensamiento de John Dewey: “la democracia es más que una forma de gobierno, es primariamente una forma asociada de vivir, de vivir, de compartir y comunicar la experiencia” (Guevara, 2007: 8)

Estoy totalmente de acuerdo con el profesor Guevara, porque la vida universitaria, como ya se vio en el estudio epistemológico de esta Tesis, se debe basar en los valores de la democracia y conforme a los principios de la universidad; de lo contrario nos llevaría entonces a una falsa, anacrónica y retrógrada posición del significado de universidad pública. De igual manera resulta prudente resaltar lo que el doctor Pablo González Casanova, ex rector de la UNAM mencionó en su visita a la ciudad de Toluca en el año 2002, en el marco de la Conferencia Magistral “la Universidad en el mundo actual” y que señala textualmente: “No podemos pensar en una democracia universitaria, en la que cada universitario es un voto, esa es la locura absoluta, es la mejor forma de acabar con las universidades” (El Sol de Toluca, año LVII: 4).

Aún están por verse los efectos de este juicio, pero el camino está abierto para que la Corte -como espero que sea- deseche los argumentos e invalide las resoluciones; otra opción es poco saludable, ya que sienta como precedente (para la comunidad universitaria nacional) el uso de los recursos judiciales en todos los niveles de la vida interna para, si bien no conseguir sus objetivos, sí impulsar procesos que deslegitiman a las casas de estudios por la falsa idea de que las universidades públicas autónomas son entes anacrónicos, que gastan recursos y carecen de resultados, pero pasando por alto un hecho fundamental: en ellas reside la esencia misma de la nación mexicana, el centro de sus valores y la posibilidad de conseguir mejores perspectivas hacia el futuro.

4.1.3 Posibilidades normativas de las legislaturas locales: retos frente a la autonomía

Un nuevo debate que se sucede en el seno de las universidades públicas autónomas por ley, es la implicación de los renovados poderes locales en la vida interna de las instituciones de educación superior asentadas en su territorio, en especial aquellas que son fruto de una legislación general expedida por los Congresos locales, pero también las que son creadas por medio de una ley, o las que, como consecuencia de una norma positiva, regulan a través de una ley orgánica y general su funcionamiento.

Esta nueva implicación debe observarse no sólo dentro del contexto normativo, ya que es evidente –aunque discutible– la facultad legislativa que las Legislaturas locales tienen para regular por medio de leyes generales la creación y organización genérica de las universidades públicas; pero tampoco debe perderse de vista el nuevo papel que los poderes locales han adquirido en el contexto de los cambios políticos vividos en nuestro país recientemente. Tal es el caso de la pluralidad política, la activa participación de los legisladores locales y la presencia positiva o no de nuevos actores que desde el nivel local, defienden o atacan a la universidad pública.

Durante décadas, las Cámaras locales siguieron un patrón de distancia, indiferencia e inamovilidad política, consecuencia de la realidad política inminente en las entidades federativas, que se caracterizaba por la hegemonía de una sola expresión política y la supeditación de los legisladores a la influencia del gobernador en turno. Esta realidad, con el paso de los años y la alternancia política, ha modificado sustancialmente las nuevas relaciones de poder en cada entidad federativa, aproximándose cada vez más a la realidad nacional, caracterizada por la pluralidad política y la alternancia partidista, modificaciones que han diferenciado la vida interna de nuestros parlamentos locales.

Como consecuencia, se ha renovado el papel de las Legislaturas en diversos temas de su competencia, tal es el caso de su injerencia legal en el régimen

jurídico de las universidades públicas ubicadas en su jurisdicción, un interés fluctuante que difiere mucho según cada entidad federativa –por la misma lógica asimétrica de cambios sucedidos en ellas– pero que no ha dejado incidir en la dinámica universitaria, construyendo una nueva relación al interior y exterior de las comunidades, ya que para una autoridad universitaria ya no es suficiente establecer relaciones eficientes entre las autoridades públicas tradicionales, sean políticas o educativas, sino que cada vez es más necesario estrechar lazos con integrantes del poder legislativo local para obtener respaldo y apoyo a sus proyectos, particularmente los presupuestos.

No se pierda de vista, que uno de los símbolos más significativos del nuevo papel legislativo local es justamente la distribución, aprobación y gestión de fondos públicos, siendo ahora las Cámaras Plurales⁶⁷ quienes efectivamente distribuyen el gasto gubernamental, por encima de las autoridades ejecutivas, teniendo como consecuencia que las Cámaras Locales sean quienes aprueben, impulsen o disminuyan los ingresos de cada universidad en el margen de su competencia.

Dentro del ámbito de las negociaciones financieras, esta realidad puede inferirse como un modelo que exige a las universidades mayor capacidad de gestión, enfrentado no sólo a las autoridades educativas federales y locales, sino también a los representantes populares, especialmente los que son parte de comisiones encargadas del presupuesto y la educación pública. En este contexto, surgen nuevas posibilidades y también dificultades para los universitarios, ya que su actuar recibe un nuevo impulso, con actores específicos que le observan, critican y proponen en un marco de rendición de cuentas.

La referida dinámica exige mayor habilidad por parte de los universitarios, para, por un lado, conservar su autonomía sin caer en las presiones políticas cotidianas en los parlamentos o volverse bandera de alguna facción, y por otro, aprovechar su posición privilegiada como universo social para impulsar una

⁶⁷ Salvo contadas legislaturas locales, en la mayoría del país están presentes todas las fuerzas políticas nacionales, donde ninguna fuerza tiene una mayoría dominante capaz de decidir por sí sola los destinos del Congreso.

agenda propia y conseguir mayores apoyos, logrando así el respaldo de mayorías suficientes con que consolidar su proyecto social.⁶⁸

4.1.3.1 El marco jurídico normativo universitario, sujeto de las legislaturas locales

Una realidad que afrontan las Universidades Públicas autónomas es la naturaleza jurídica de su creación y sus posibilidades de modificación interna, ya que por ser éstas parte del Estado, las acciones generales para existir y autorregularse dependen en gran medida del marco normativo creado *ex profeso* para ellas por cuerpos legislativos facultados para ello, que en el caso de la UNAM es el Congreso de la Unión, y en las Universidades Públicas estatales las Legislaturas Locales.

No se olvide que aun cuando las Universidades Públicas autónomas tienen reconocida capacidad constitucional de autogobierno, éste se ejerce dentro del contexto jurídico dado por el Poder Legislativo (federal o local) que tiene la atribución para determinar el contenido de la Ley Orgánica de cada Universidad, y en su defecto para reformarla. Esta norma, como se sabe, define en lo general y en algunas particularidades la estructura de gobierno y la forma de régimen de la institución.

Esta compleja posición jurídica es parte de una realidad diversa, sujeta incluso a contradicciones doctrinales, especialmente respecto de las posibilidades legislativas con que se crean o modifican las instituciones de educación superior. Además, las universidades autónomas por ley son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; que éstos no pueden imponerles determinadas conductas y que la autonomía no significa más que cumplir con sus objetivos; pero no constituyen entidades soberanas dentro del Estado (Acosta, 2000:142). Sobre el mismo particular, el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela (1995) menciona que:

⁶⁸ Un claro ejemplo es el mayoritario respaldo que las legislaturas locales del Estado de México han tenido con la UAEM, no sólo apoyando sus proyectos financieros, sino incluso colocando su nombre con letras de oro en el salón de plenos, como reconociendo público a la institución.

“...no es concebible que la Universidad sea una especie de ínsula dentro de cuyos dominios no impere le Constitución, ya que la autonomía universitaria es la capacidad para que dicha entidad jurídica se dé sus propias normas orgánicas y funcionales y designe a las personas que encarnen a sus diferentes órganos directivos y administrativos sin intervención alguna del Estado, pero que dicha autonomía no puede extenderse hasta el extremo de que la Universidad y sus funcionarios actúen fuera o contra del orden constitucional. Se concluye que sería absurdo que la autonomía de la Universidad se conceptuase como una especie de soberanía sustraída de la observancia de la Constitución, en cuanto que ésta no rigiera los actos de sus autoridades” (Burgoa, 1983: 201)

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una sentencia dictada el 16 de noviembre de 1996, con la unanimidad de los once miembros resolvió que:

“...la autonomía universitaria en el rango constitucional se vino a configurar como una auténtica garantía institucional; es decir, una protección constitucional de las características esenciales de dichas instituciones, para el aseguramiento de la libertad académica en el nivel de enseñanza superior.

Su contenido de conformidad con el texto constitucional se traduce en la capacidad de decisión de estos establecimientos respecto de la normatividad de su organización y funcionamiento, la designación de sus órganos de gobierno, selección de profesores y personal no docente, admisión de estudiantes, fijación de programas y estudios y disposición de su patrimonio e ingresos.

Pero esta capacidad de decisión está limitada por el propio texto constitucional desde dos puntos de vista; uno, porque la norma suprema alude al otorgamiento de la autonomía por la ley, esto es, la fuente de la autonomía se localiza en la voluntad del Estado, pues es éste quien crea las universidades públicas. Otro consistente en que en el ejercicio de esta autonomía se supedita a los principios constitucionales que informan la enseñanza nacional, y al respecto del derecho de libertad académica. Aún en la disposición de sus ingresos las universidades públicas pueden ser objeto de control por parte del gobierno en la medida en que reciben un subsidio de éste, y forma parte del mismo. En este sentido, al nutrirse de los fondos públicos, la Universidad queda en dicho renglón contemplada en la cuenta pública, y en su carácter de organismos descentralizados deben actuar en concordancia con las disposiciones de orden público, pues la autonomía no significa inmunidad, ni

extraterritorialidad en excepción del orden jurídico" (DOF 2005: Controversia Constitucional 103/2003).

Particularmente respecto a las atribuciones legislativas de las Cámaras Locales, la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció al resolver la contradicción de tesis 12/2000, los siguientes elementos al señalar que:

“La autonomía de las universidades públicas es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las Legislaturas Locales, a través del cual se les confiere independencia académica y patrimonial para determinar, sujetándose a lo dispuesto en la Constitución General de la República y en las leyes respectivas, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que decidan prestar, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio; la capacidad de decisión que conlleva esa autonomía está supeditada a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado...” (SCJN, 2002:576)

Igualmente, nuestro máximo tribunal identifica que las disposiciones administrativas de observancia general que integran la legislación universitaria son parte del orden jurídico nacional. Al resolver la ya citada Contradicción de Tesis 12/2000, la misma Sala determinó que, con el fin de que las universidades públicas logren el pleno desarrollo de su autonomía, tanto el legislador federal como las Legislaturas Locales están facultados para regular el funcionamiento interno de ellas, estableciendo las relaciones con los servidores públicos que encarnan los organismos que las componen. La participación de Sánchez Cordero ilustra este punto:

“Otro criterio emanado del mismo procedimiento de contradicción de tesis, y que reafirmó el sometimiento de las universidades al orden jurídico nacional, fue el que señaló el carácter de organismos descentralizados y, por ende, el de autoridad para los efectos del juicio de amparo que tienen las Universidades Públicas autónomas. En dicho criterio, se adujo que éstas forman parte de la administración pública y que, por tanto, integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la Federación o la

correspondiente Entidad Federativa. Por lo que una vez que un gobernado cumple con los requisitos previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas que le permiten adquirir la categoría de alumno, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones. Que si había sido voluntad del legislador establecer como garantía constitucional el derecho de las universidades y demás instituciones de enseñanza superior a gobernarse y normarse a sí mismas, a fin de organizarse como lo estimaran necesario para cumplir sus fines, resultaba inconcuso que tal facultad llevaba implícita la de crear su propia normatividad y la de juzgar las conductas posiblemente constitutivas de violación de aquélla, lo que se traducía necesariamente en la creación, a través de su propia legislación, de órganos de justicia universitaria encargados de resolver las controversias que se derivasen del incumplimiento de su propia normatividad” (Sánchez Cordero, 2003:17).

Las referidas posiciones teóricas y jurisdiccionales apuntalan el hecho de que las Cámaras locales en sus entidades de competencia son en primera instancia responsables de configurar el marco normativo base sobre el cual han de edificarse o modificarse las relaciones universitarias, esto a través de las leyes orgánicas o de autonomía que para tal caso promulguen los legisladores locales;⁶⁹ pero al mismo tiempo, identifica que hasta esa actividad se limitan la injerencia – en términos legales– de las legislaturas, ya que la organización, la implementación de programas, los criterios de selección y en general la forma concreta de realizar sus funciones sustantivas, no son determinadas por los Congresos, sino que se concretan a través del Derecho Universitario, fuente primordial de donde emanan las posibilidades normativas universitarias.

Lo anterior no da facultad legal a las legislaturas locales para que unilateralmente puedan intervenir sin observar en marco jurídico universitario en proponer una reforma a su Ley. Lo anterior es importante dejarlo inscrito en este trabajo para que en casos similares las universidades encuentren y apliquen mecanismos de defensa sobre estas intromisiones que degradan y subsumen a los principios de

⁶⁹ Importante es identificar que son únicamente las Legislaturas Locales las habilitadas para dotar de autonomía y regular por medio de una ley general a las Universidades Públicas autónomas ubicadas dentro de los supuestos del artículo tercero fracción VIII, ya que ningún otro poder estatal, como los gobernadores pueden dotar de la referida autonomía a un ente educativo. Para mayor referencia se ubica el caso que culminó en controversia constitucional respecto al autonomía dada por un gobernador a una institución privada, que fue impugnado ante la Suprema Corte, quien a través del voto particular del Ministro Cossío, esclareció que únicamente las legislaturas pueden elevar a tal rango a una institución educativa, facultad que no corresponde a los titulares del poder Ejecutivo.

las universidades con este tipo de acciones autoritarias y faltos de sensibilidad social, tal fue el caso sucedido en año 2005 cuando un diputado integrante del Partido de la Revolución Democrática motivó y enarboló iniciativas para someterlas a la LV Legislatura del Estado de México, situación que afortunadamente no prosperó, dado los mecanismos de defensa que el rector de esta Institución promulgó, lo que conllevó a realizar estudios para blindar a la Universidad Pública ante tales embates, y aseverábamos:

“Cualquier iniciativa que llegue a la Legislatura por canales distintos a los establecidos por la normatividad universitaria deberán ser dados a conocer a la universidad y ésta a su comunidad, para que a través de sus órganos legitimados para ello, los analice, los discuta y los apruebe. De esta manera, si la Legislatura local aprueba un a disposición encaminada a reformar la Ley Universitaria sin respetar su normativa, podría eventualmente ser sujeto de algún recurso constitucional” (Olvera y Piña: 2006, 19)

Como se identifica, la influencia no se reduce a las normas fundantes, ya que su papel renovado implica negociaciones y acuerdos para principalmente obtener mayores insumos jurídicos. Y en su momento impulsar posibles modificaciones al cuerpo normativo principal –ley orgánica o constitutiva a través de un proceso legislativo donde participan buen número de fuerzas políticas y sociales. Lo que también puede identificarse como una complicación al régimen de autonomía, ya que al multiplicarse los actores, son más quienes observan a la Universidad Pública como un campo de acción, un espacio para trasladar sus conflictos partidistas o en su defecto un ente a quien constantemente golpear o evidenciar. Razones que hacen identificar a esta nueva realidad local, como una difícil realidad que cada institución ha de asumir con sus limitantes, pero apostado a la calidad, excelencia, identidad e institucionales como bandera, que encuentre en la autonomía y la unidad universitaria un dique difícil de romper.

4.1.4 La vida institucional universitaria, relaciones de poder y autoridad

4.1.4.1 Aproximación a la vida universitaria. Factores y actores

Muy poco se ha estudiado sobre la vida interna de las Universidades Públicas, desde la óptica del poder y la autoridad que las mismas conllevan, tradicionalmente se han diferenciado los elementos que conforman a las autoridades universitarias, de la siempre presente lucha política, es decir, normalmente se considera como elemento fuera de la confrontación política a los espacios universitarios, por considerárseles espacios del saber y no espacios del poder.

Esta visión que efectivamente compartimos, no necesariamente refleja la realidad de todos los espacios universitarios, ya que esto, al formar parte de una sociedad compleja, plural y diversa como la mexicana, son sujetos y en la mayoría de los casos actores de los propios procesos políticos que se desarrollan en el medio ambiente donde se ubican. La Universidad Pública por más que busque distancia no es una isla, su rol frente a la sociedad la convierte en caja de resonancia de la actividad pública y referente obligado para la misma sociedad, razones más que suficientes para volverlas un codiciado botín, que presto a la subordinación legítima o impulse proyectos o carreras políticas.

Esta constante lucha y búsqueda por apropiarse de la conciencia universitaria, no es exclusiva de aquellos que desde fuera buscan conquistarla, sino también, en no pocas comunidades se presenta en el seno mismo de la institución, construyendo grupos que forjando redes de poder interno, buscan colocar en la agenda universitaria proyectos personales o grupales, asumiendo con ello la posibilidad de acceder al gran prestigio y valor la Universidad tiene frente a la sociedad, y que por lo mismo, les permitiría consolidar una plataforma política para sus beneficio.

Este panorama difuso es una de los factores que atentan contra los principios y valores constitucionales consagrados a la Universidad Pública, ya que nadie por mucho valor o talento que tenga, debe proponerse utilizar a un espacio del saber para conseguir el poder. La vida universitaria ha de correr paralela a las discusiones políticas externas, ha de construir valores de cohesión y unidad que permitan resolver diferencias, y sobre todo, ha de transformar sus métodos internos de selección y elección de representantes -representación vital del poder - en ejercicios de la pluralidad, símbolos de unidad y baluartes para consolidar una institución con el peso de la ciencia, de la colegialidad y la participación activa de todos los integrantes.

Se debe considerar que desde los años ochenta hasta nuestros días, han sido varias las olas contra la vida universitaria, inscritas dentro de las transformaciones vividas por la sociedad mexicana durante estas tres décadas, los cuales iniciaron con los problemas económicos presente en los años ochenta, que dejaron un costo mayor para el propio Estado, pero que evidentemente repercutieron en las instituciones públicas; al traducirse en una crítica voraz contra el propio aparato estatal concebido desde la visión neoliberal, como un ente ineficaz, deficiente e improductivo, frente a lo privado que se trasformó en algo virtuoso, creativo y eficiente (Aguilar Villanueva, 1998).

Como señala Aguilar Villanueva, el Estado luego del recorte a programas y presupuestos gubernamentales, despido de burócratas y venta de empresas paraestatales, puso sus ojos en las universidades públicas, donde: "...movidas por su tradición de autocrítica, por razones de moralidad institucional o por simple cálculo político de sobrevivencia, procedieron entusiastamente a enlistar sus defectos, incumplimientos, fracasos y a explicarlos con un diagnóstico unidimensional que imputaba todos los "males" a conductas impropias de los universitarios" (Aguilar, 1988:57).

Visión que se volvió en lugar común -aún vigente para algunos- considerar a las universidades públicas como zonas de desastre, procediendo a su rescate diseñando, desde el poder estatal, modelos de reformas académicas que se traducían efectivamente en reformas económicas, buscando en la mayor medida

posible reducir el gasto público en la educación superior (Aguilar Villanueva, 1988)

Este embate económico olvidó por completo posibles modificaciones institucionales, particularmente en lo referente a la organización de la vida interna universitarias más allá de los presupuestos, en contraposición a lo sucedido en la sociedad general que identificó los problemas económicos como consecuencia de una estructura estatal desgastada, sumida en sí misma e inmersa en un autoritarismo fuera de tiempo, lo que se decantó en futuras reformas electorales, procesos de liberalización política y en poco tiempo mayor apertura democrática y la alternancia política.

Por el contrario, cuando el país exigía apertura, los espacios universitarios se limitaron a observar sus procesos internos, “observando sus fallas, distorsiones e ineficiencias de las actividades docentes y de investigación”, sin preocuparse por otros fenómenos más allá de la vida académica, donde la “estructura de gobierno y de administración de la universidad no fue cuestionada ni a ellas se imputaron las ineficiencias y deformidades institucionales” (Aguilar Villanueva, 1988:58). Lo que no sucedió por demasiado tiempo, ya que los movimientos sindicales y ciertos movimientos estudiantiles obligaron a diferenciar los componentes políticos de los académicos, exigiendo modificaciones estructurales, cuyo eje más que a favor de la democratización en sentido amplio, fue una lucha contra la burocratización universitaria.

Esta introducción cronológica obliga a ubicar un factor interno que incide dentro del sistema universitario, lo que se podría denominar la “crisis de autoridad” dentro de las universidades; una crisis que se ubica como punto final o inicial de una serie de dificultades internas o externas tales como la masificación, la burocratización, la carencia de recursos y la inmovilidad comunitaria, las cuales se traducen desde la lógica de la comunidad universitaria en el recuento de las autoridades que por “deslegitimación e ineptitud -por lo que hicieron y dejaron de hacer- han sido la causa que desató tales efectos perversos” o por el contrario se habla de “rectores y directores injustamente destituidos por la politización del estudiantado, por los movimientos sindicales, por la intervención gubernamental en los asuntos internos” (Aguilar, 1988:58).

Visiones que se complementan en palabras de Aguilar Villanueva (1988) cuando:

“...se cita la galería de rectores y directores, desprevenidos, pusilánimes o incompetentes, que no supieron barruntar, plantear o afrontar los problemas institucionales que generaban, por ejemplo, el aumento vertiginoso de la matrícula, el rezago de los programas de estudios respecto de los requerimientos para el desarrollo, el pobre equipamiento para la investigación, la intromisión del gobierno y los partidos políticos en la vida académica, el desempleo de sus egresados...” (Aguilar, 1988:60).

4.1.4.1.1. La autoridad universitaria

En la medida en que una jerarquía adecuada y racional define a los gobernados y gobernantes, puede decirse que su participación es legítima y que el juego de poderes no atenta contra los involucrados, sino que por el contrario brinda a todos una estabilidad participativa. En palabras de Aguilar Villanueva:

Se asume como consistente la definición politológica weberiana de autoridad como la “relación de poder legítima” dentro de una asociación. Y, dicho con mayor precisión, como la relación social de poder que se fundamenta en “creencias de legitimidad” colectivamente compartida. Por extensión se llama autoridad al sujeto titular y activo de tal relación. Cuando se trata de sistemas de acción colectiva, de asociaciones, la autoridad es entonces la instancia cuya toma de decisión respecto de un determinado asunto de interés general, por ser apreciada como legítima, se vuelve vinculante, imperativa, obligatoria (“máxima de conducta”) para todos los miembros de la asociación. La autoridad, en cuanto relación de poder constitutiva de una asociación, está en función de la realización de los fines colectivos (existe para “poder” realizar los fines colectivos). Y en cuanto relación legítima de poder, se basa en determinadas creencias de legitimidad que son generales y acendradas y que suelen también ser argumentadas en su validez (Aguilar Villanueva, 1998:).

De modo que hay ciertos aspectos que deben ser destacados. En primera instancia, que la legitimidad del poder depende de que la relación instituida entre la autoridad y el resto de los miembros no puede sobrepasar los fines que ambas partes compartan. En segundo lugar, que la autoridad está a cargo de

instaurar tales fines circunscrito totalmente al interés común, y que éste, en reciprocidad a la autoridad, considera que ella es legítima y se le somete de manera franca.

En cuanto a la delicada labor que tiene la autoridad para establecer obligaciones, la implicación inmediata es que, si esa instancia es legítima, el grupo social mismo está haciendo uso de su autonomía y por tanto ejerciendo su voluntad para designar a la autoridad que, en representación del grupo social, decidirá por el bien común. Es un acto de la mayor relevancia no sólo porque se sustenta en una participación política, sino porque es la culminación de uno de los fines más elevados a que podemos aspirar en tanto que seres humanos. Ahora bien, la relevancia depende de la seriedad con que es asumido el compromiso, de la responsabilidad con que se ejerce tal autonomía. Por poner un ejemplo abstracto (que más tarde se llevará a la realidad), debe haber una pertinencia en las normas para regular la relación entre los participantes, las condiciones bajo las cuales llegan a formar parte del grupo, los requisitos de ingreso, permanencia y exclusión, la licitud de los actos entre individuos, el ascenso al grado de autoridad representativa así como el deterioro de ésta, la pérdida de su poder, las consecuencias punitivas de su corrupción y la previsión de cuestiones emergentes.

Desde luego, lo anterior no significa que la autoridad (y por lo tanto la asociación) sea capaz de prever de una vez y para siempre las reglas más adecuadas a sus intereses, pues toda normatividad es un proceso perfectible y cambiante, que por fuerza se ve obligado a adaptarse a las situaciones creadas por sus miembros. De modo que los dos elementos en que se ha de basar esta perfección continua son la racionalidad y la experiencia, para analizar las situaciones particulares y actuar en consecuencia. En la vida empírica descansa la reflexión, pero ésta no se supedita a aquella, así como tampoco la racionalidad puede desligarse de la realidad en que se vive. Las instituciones universitarias se encuentran en esta misma situación, como cualquier otro conglomerado humano.

“No obstante que la universidad es una institución de saber, ella también es una institución de poder (legítimo), jerárquica, escalonada por rangos, en la que existen

relaciones de mando y obediencia. Es plausible nuestra tendencia a pensar la universidad como una comunidad cohesionada por el valor incondicional del conocimiento o como una comunidad en la que las únicas distinciones de rango son las determinadas por los grados del saber. Pero esta idea claustral, gremial, colegial de universidad, si bien puede ser una poderosa “idea regulativa”, no puede ocultar ni extinguir el hecho real de que existen “rectores”, “directores”, “consejeros”. . . y que éstos son todos figuras de autoridad, de mando, con poder decisional vinculante sobre las conductas de maestros, estudiantes y trabajadores. El que se les llame “autoridades académicas” quiere decir única o principalmente que la titularidad de su mando sobre los asuntos universitarios, inclusive los estrictamente académicos, es legalmente correcta. Si adicionalmente se quiere denotar con ello un liderazgo estricta y genuinamente académico, [...] se introduce una condición de legitimidad pertinente y hasta éticamente constructiva, pero insuficiente y hasta innecesaria de acuerdo con los términos del cuerpo legal de una universidad dada” (Aguilar Villanueva, 1998)

Por más que algunos grupos académicos expresen su descontento con las autoridades administrativas, no se puede ignorar que son las relaciones político-sociales las que dan cohesión a un grupo, y no sólo el afán desinteresado por conocer y reflexionar. Sin embargo, con esto no quiero decir que los académicos estén equivocados, sino que ambas dimensiones son necesarias en la vida universitaria y que su autonomía debe adaptarse a la interacción de ambas por el bien de toda la comunidad (comprendiendo, desde luego, que el fin más elevado, por encima de unos y otros, es la juventud para la cual trabajan). De modo que el valor académico de un trabajador no puede ser por sí mismo el elemento distintivo, la piedra de toque que le convierta en autoridad, pues esto último depende de la relación política que haya de establecer quién es el más apto para poner en marcha los intereses y los valores de la comunidad. Todo esto es otra forma de indicar que, si se pertenece libremente a una sociedad, a ella se le debe la obediencia necesaria para que funcione correctamente, y esta misma obediencia deberá vigilarse por el resto de los miembros sin exclusión de la autoridad:

“En efecto, la producción del titular de la autoridad, el ámbito de su decisión, el periodo de su mando, las condiciones para su impugnación y destitución, no son de ningún modo iniciativas libres, sino que están predeterminadas por el sistema de

normas jurídicas que definen la existencia, índole, alcance y entrelazamiento de las relaciones de poder-obediencia en la universidad” (Aguilar Villanueva, 1988).

4.1.4.1.2 La democracia universitaria

Ahora bien, si se acepta, como mencioné arriba, que las instituciones educativas como las universidades, gozan de una autonomía que les hace obligatoria una elevada responsabilidad, el tema que queda pendiente es la relación de esta autonomía con la democracia. Por un lado, es evidente que no todas las universidades funcionan de manera democrática, y que esto no necesariamente repercute ni de forma negativa ni positiva en el cumplimiento de sus deberes para con la sociedad. Lo cual hace que este tema sea, cuando menos, complejo. López Zárate comparte estas dudas cuando expresa:

“¿Una forma de gobierno democrático es el adecuado para las instituciones de educación superior? La democracia parecer ser la forma privilegiada de gobierno a nivel de los estados nacionales, las posibilidades y las ventajas que ofrece con respecto a otras formas de gobierno ha sido suficientemente ponderadas y fundamentadas (Dahl, 1999). Pero ¿será extensible esa forma de gobierno para las instituciones de educación superior?, o bajo qué modalidades o qué características de la democracia debieran ser retomadas para las instituciones de educación superior?, Por ejemplo, ¿la participación de la comunidad en la forma de elección/designación del rector o director o presidente de una institución es un requisito básico de una democracia universitaria?, o ¿la calidad académica o la estabilidad institucional tienen alguna relación directa con un gobierno de tipo democrático? Las respuestas no son sencillas. En el terreno de las observaciones superficiales su puede apreciar, por ejemplo, que la democracia directa en las instituciones de educación superior no es común ni en México ni en muchos otros países; existen instituciones de alta calidad académica con formas de gobierno no democrático e instituciones con formas de gobierno democrático con baja calidad académica. Por otro lado, el concepto de democracia es muy amplio, variable en el tiempo, con contenidos específicos de acuerdo al lugar, tiempo y circunstancia, es un concepto polisémico”(López Zárate, 2001)

Ahora bien, como continúa explicando López Zárate, “a partir de la declaración de autonomía de la UNAM, en sus dos momentos de 1929 y 1933, se instaura en México una forma de gobierno para las Universidades que consistía básicamente en la independencia del gobierno federal, al dejar de ser un apéndice de él” (López Zárate, 2001), además de que instaura la participación estudiantil en las decisiones de la UNAM. Esta forma de organización repercutió indudablemente en el resto de las universidades públicas bajo la forma de un gobierno cuya máxima autoridad fuese un cuerpo en el que participasen representantes de todos los grupos que en ellas laboran; este cuerpo, además tendría la facultad de decidir y autorregularse sin que en sus decisiones se inmiscuyeran la visión de la sociedad civil ni la del gobierno federal. Quedaría en manos de las autoridades universitarias (incluyendo en ella alumnos y profesores) la toma de decisiones velando por los fines que la institución estableciese.

La relevancia del mencionado trabajo de López Zárate es que analiza el nexo entre la gobernabilidad de las universidades públicas y la forma de gobierno de éstas. Su idea central es que, si bien tenemos altas semejanzas con la organización gubernamental de algunas instituciones universitarias de Estados Unidos, aún quedaría por ver cuál es la pertinencia de nuestras formas de gobierno para la realidad mexicana, y qué relaciones (de semejanza y diferencia) guardan con las instituciones particulares de educación superior.

Este tema excede por completo los objetivos a los que se dirige la presente Tesis, de modo que no es posible sino indicar que, con toda seguridad, investigaciones de esa índole aparecerán en los próximos años y que abonarán a la discusión actual sobre la gobernabilidad de las instituciones de educación superior. En este punto concuerdo completamente con López:

“El estudio de las formas de gobierno puede ser una primera aproximación al análisis de los mecanismos de ejercicio del gobierno en las instituciones de educación superior. Es un punto de partida que debe enriquecerse con otras perspectivas analíticas, profundizarse con estudios de campo, explorando las historias institucionales y rescatando las voces y experiencias de los diversos actores”(López Zárate, 2001).

4.1.4.1.3. Las crisis de autoridad

Si se están analizando los factores que inciden dentro del sistema universitario, no pude dejarse fuera las posibles problemáticas existentes dentro de la comunidad universitaria, cuando ésta afronta un proceso de crisis de autoridad, es decir, cuando sus autoridades pierden su peso moral y académico dentro de su margen de actuación, o por el contrario, cuando la comunidad padece las deficiencia e ineficiencias de sus autoridades, lo que repercute en el desarrollo de la propia institución.

Regresando a algunos argumentos de Luis Aguilar Villanueva (1988), comprenderemos que esta crisis de autoridad debe entenderse desde dos maneras, una desde un sentido inmediato y amplio, que se traduce en “una crisis de los titulares, de sus estilos personales (psicológicos) de gobernar y de sus equipos de gestión”; y en un sentido estricto y profundo, que se representan con “los problemas y quizá a la crisis del régimen institucional, de estructura legal del gobierno universitario” (Aguilar Villanueva, 1988:62).

No es fácil determinar si las crisis normativas son más graves que las de autoridad, y quizá cabría determinarlo sólo en casos concretos. No obstante, las crisis normativas implican una dificultad que no tienen las otras: aquí es imposible determinar un agente culpable, mientras que allá es innegable. ¿Es peor tener un culpable a no tenerlo? Como fuese, las crisis normativas involucran la totalidad de los individuos y todos deberían participar para resolver las diferencias que su legislación provoca. El defecto es que su arquitectura no permite que entre los agentes se desenvuelva una relación sana y armónica, no articula las funciones con equidad o reciprocidad, o bien de alguna manera respalda el incumplimiento de ellas. De esta manera las leyes pierden su sentido, se desnaturalizan:

“Esta peligrosa situación significa concretamente, por un lado, que los valores y fines por y para los cuales existe la universidad, en los que las normas se basan y se justifican racionalmente, ya no parecen tener expresión, realidad, vitalidad, efectividad en las

normas mismas (leyes, estatutos, reglamentos), así como están formuladas e interpretadas. Por otro lado, puede significar que las relaciones de poder, cuya competición y competencia en la organización entendían la norma regular, con el fin de ordenar y pacificar la institución toda, terminan por rebasar leyes, disposiciones y reglamentos, desencadenando enfrentamientos ya no arbitrales institucionalmente” (Aguilar Villanueva, 1998)

Muchos y muy variados son los casos de “crisis de autoridad” sobre quien ostenta la titularidad, pero que no necesariamente se refleja en una crisis institucional o de régimen universitario. Tan es así que removiendo al individuo en cuestión puede retornarse al orden de la institución. Sin embargo, sería un error pensar que este tipo de conflictos son superficiales, pues no son escasos los excesos de autoridad y su impacto está lejos de ser menor. Cuando ocurren situaciones de esta índole, toda la comunidad universitaria padece embates que merman su estabilidad, provenientes tanto de fuera de ella como de la crítica de sus propios miembros. A estas alturas es sólo posible controlar y encausar el encono, pero la crisis es indeleble. Los daños repercutirán en varios ámbitos: el trabajo continuado de los investigadores, las expectativas del alumnado, las labores colegiadas, los trabajos interuniversitarios, además de la imagen de las autoridades, los alumnos y la institución en su totalidad.

“Por ello deben ser explícitamente denunciados como vicios, además de ser empíricamente explicados en su acontecer. Normalmente tienen que ver mucho con el entorno político-estatal en el que la universidad está inserta y con la cultura político administrativa dominante (y rezagada) de una sociedad, la cual llega a infiltrar el modo de entender, regular y ejercer la autoridad universitaria. Se trata ordinariamente de vicios que se anidan en la elección y designación de las autoridades y, por otro lado, de vicios que infiltran el ejercicio de su gobierno. Este mundo de vicios queda al descubierto en las innumerables experiencias de candidaturas y nombramientos gobernados por la lógica de favores, propia del “nepotismo”, el “amiguismo”, la “clientela”, el “grupo”, la “generación”, el “partido”...” (Aguilar Villanueva, 1998)

Para Aguilar, por tanto, son sumamente perniciosas las relaciones de poder que, sin más sustento que un nexo de dudosa procedencia y no basado en el mérito ni en el trabajo, permiten el ascenso en el poder de las instituciones

universitarias. En contra de la legitimidad real que mencioné previamente, en este caso nos enfrentamos a una irregularidad, a un abuso de poder que se instala inmediatamente en una *legitimidad paralela* que causa dos fenómenos de valor inverso: mientras que perjudica el tejido neutral de la vida universitaria y debilita la credibilidad común, fortalece las relaciones individuales de quienes han cedido su apoyo para hacerse de la autoridad (con sólo una apariencia de rectitud). Estos dos efectos, por más que no se deban a un acto claro de corrupción (sino acaso de opacidad), siempre perjudican a las instituciones; y su notoriedad es mayor cuando se trata de una institución educativa, de la que se espera nobleza. Las consecuencias de esta crisis de autoridad pueden pasar por diversos estadios, entre los que destacan la crítica abierta y el rechazo a la participación institucional. Si uno de ellos deriva en el otro, o si sólo se manifiesta uno, en nada reduce el perjuicio causado.

4.1.4.1.4. La organización universitaria: reflejo de la vida institucional

Sin buscar detallar las diferentes formas de organización universitaria o mucho menos las variables que estas pueden presentar en todo el territorio nacional, es importante ubicar con fines descriptivos que en qué tipo se pueden ubicar que las autoridades de la Universidad Pública mexicana, las cuales a decir de los expertos están constituidas bajo el modelo de organización administrativa estructurada según el modelo burocrático. Que se puede describir como un modelo centralizado, jerárquicamente escalonado, diferenciado por funciones y tareas definidas, a cargo de operadores expertos y especializados, dotados de reglas de operación eficaces, con rendimientos y efectos calculables, programables y susceptibles de evaluación y corrección (Aguilar, 1988).

Se trata de un modelo racionalizado, que pretende controlar los elementos universitarios y sus condiciones, en el horizonte teleológico donde se arraiga. Como se mencionó, depende también de las experiencias acumuladas, además de la posibilidad que tiene para retomar ejemplos ajenos a su propio devenir. Con estos recursos, tal modelo es dinámico y cambiante, y sus respuestas

dependerán del desempeño del aparato burocrático para modelar las orientaciones de la universidad. En otras palabras (retomando el frecuente conflicto mencionado entre academia y burocracia), es ésta la aportación decisiva de la administración:

“La autoridad, responsable de la definición y la efectuación de los fines y objetivos de la asociación, no puede sino originar (ser ella misma) una organización de agentes distribuidos según su capacidad de conocimiento (causal) y de competencia especializada. A la apariencia, la organización burocrática se muestra como una estructura vertical de mando y obediencia, donde cada uno de los peldaños de operación recibe y da órdenes. Vista en profundidad, el sentido formal y manifiesto de todo ese cotidiano obedecer y mandar es el de determinar y realizar con eficacia y eficiencia los objetivos de relevancia colectiva” (Aguilar Villanueva, 1998).

Así con esta base, se puede ubicar que este modelo burocrático de organización de la autoridad ha sido el dominante en la Universidad no solo de México sino en Latinoamérica, a partir de los años sesentas (Aguilar, 1988). Lo anterior debido al proceso que considero como vía modernizadora para el Estado y la empresa la organización burocrática, y por lo tanto esto se reflejó en las universidades públicas de los años sesentas y setentas, adoptando entonces el modelo burocrático, floreciendo gracias a la tendencia cultural de nuestras comunidades universitarias.

La cual se tuvo como origen factores tan diversos como el acelerado ingreso de numerosos estudiantes a los estudios profesionales dentro de la Universidad, que implicó al mismo tiempo un incremento constante de docentes, personal administrativo e instalaciones, dicho crecimiento se tradujo en un desequilibrio en las tradicionales relaciones entre universitarios, modificando la regular convivencia universitaria y planteando nuevas problemáticas respecto a la interacción y organización universitaria.

Sumando a lo anterior, se da el caso que dentro de la Universidad también surgieron movimientos políticos que influyeron a la propia Universidad, por medio de movimientos estudiantiles que a lo largo de los ochentas y noventas, exigieron mayor crítica y activismo dentro y fuera de los *campus*, al tiempo de

afrontar acciones que buscaba retomar desde el Estado una influencia mayor sobre las Universidades, que se diluyó tras la exigencia de autoridades fuertes y capaces que controlaran política y administrativamente a las casa de estudio⁷⁰.

4.1.4.1.5. El proceso de burocratización

Como consecuencia de lo antes señalado, la Universidad Pública mexicana, sufrió o afrontó según se quiera ver, un proceso paulatino pero constante de burocratización, que hizo del modelo administrativo una realidad en todos los sectores de la propia administración universitaria, transitando no sólo al campo organizativo, sino, para crítica de muchos, a la vida académica, estudiantil y cultural. Es decir, el paso del modelo claustral cerrado pero regulado por la participación entre los pares, se dejó de lado frente a un torrente masivo de actividades, actores y factores que obligaban a centralizar las decisiones y olvidar en muchos sentidos el valor de la comunidad como única forma de autoridad.

La burocracia trajo a la vida universitaria un desgaste y descrédito que aún perdura, ya que se entendió este proceso no como el arribo de los más capacitados que con eficiencia y orden gobiernen una colectividad, fenómenos que internamente, parecían ser la manera de enfrentar las problemáticas para cumplir sus funciones sustantivas, dentro de una Universidad de masas que por poseer una gran cantidad de población altamente exigente de servicios, veía en la centralidad burocrática, la solución para resolver las dificultades del quehacer universitario.

La autoridad universitaria se transformó no sólo en una organización de gran tamaño, sino se volvió cada vez más compleja, con mayores tareas, trabajos y responsabilidades diferenciadas entre diferentes sectores y actores. Lo que como apunta Luis Aguilar “la autoridad universitaria aparece como una organización centralizada con funciones de decisión, gestión y control global [...] si bien es cierto que ha cambiado la organización del ejercicio de la autoridad,

⁷⁰ Por ello, la magnitud de la tarea administrativa y de las tareas de contención política condujo a suponer que sólo un esquema de administración de masas altamente centralizado era el adecuado para enfrentar y resolver los problemas universitarios (Aguilar, 1998).

burocratizándose, no ha cambiado empero la estructura de autoridad, el sistema de gobierno de la universidad” (Aguilar Villanueva, 1988:65).

Con ello se refiere a que la autoridad universitaria, si bien dividió y articuló las responsabilidades del poder que ostenta, de ningún modo ello implicó que disminuyesen sus alcances ni su legitimidad. Esta concentración, a pesar de las ventajas que tuvo desde (y sobre todo) la cesión de su autonomía por parte del gobierno, también ha impedido que se responda a los problemas de la época cambiante con nuevas instancias y figuras más dinámicas, incluyentes, alternativas y transversales.

De modo que, en circunstancias donde puede reducirse sin afectar el funcionamiento de la institución, la burocracia es uno de los obstáculos que atentan contra la fluidez de la universidad, y no por causa de su inoperatividad, sino porque los intereses universitarios son fruto de la discusión, de la vida política y no la vida laboral. En otras palabras, la administración pura no abona a la decisión común de los integrantes de una universidad, por más que sea indispensable para que ésta funcione. De modo que se requiere cultivar, además de todas las facultades y capacidades humanas (la imaginación, las aptitudes, el raciocinio, el análisis, entre otros), la democracia, la participación y la argumentación, pues en éstas se sostiene la legitimidad de toda institución. En suma y de acuerdo con Aguilar el problema sobre la autoridad depende por completo del nivel axiológico en que se desenvuelve la institución, en su marco normativo y la distribución de la jerarquía. Razón por la cual se inclina hacia las opciones de descentralizar y democratizar el poder y la autoridad universitaria, y que no son sino formas de legitimar la autonomía mediante la puesta en marcha de su responsabilidad y su libertad. Total es la idea de que “sin cambios en el régimen legal de gobierno y en la organización administrativa de la autoridad universitaria, la búsqueda de la reforma académica carecería de una condición necesaria fundamental” (Aguilar Villanueva, 1988: 65).

Para conseguirlo hay que luchar contra los modelos burocráticos en todos los sectores de la vida universitaria, impulsando una representación más audaz y firma de la comunidad universitaria en general. Pues las variables de *democratización* académica y *descentralización* organizativa son posiblemente

condiciones necesarias, pero que deben precisarse para la productividad y calidad de la vida académica universitaria. No hay que perder de vista que estas alternativas no deben confundirse dentro del horizonte de las instituciones políticas o sociales, es decir, democratizar no significa la politización de la vida universitaria, ni mucho menos el modelo plebiscitarios y popular que caracteriza a las formaciones políticas; no debe perderse el valor de la ciencia y el sentido de la academia, como valores que apuntalados con estos nuevos principios constituyen un espacio de oportunidad hacia el futuro.

Para conseguirlo es necesario construir una serie de proyectos efectivos y condensados que impulsen procesos a favor de la democracia y la descentralización universitaria, ejercitados en congruencia con los valores universitarios y los fines colectivos que la misma Universidad persigue. Esto, conciliando nuevas reglas para las decisiones e impulsando la participación en ellas de los distintos sectores universitarios. Lo que en palabras del investigador Luis Aguilar se traduce en:

“...una democracia indiferenciada es improductiva para los fines de legitimidad y eficiencia de la autoridad. De la misma manera no debería ser una calamidad institucional iniciar un proceso de desconcentración administrativa y delegación de autoridad hasta rematar en una genuina descentralización de la autoridad” (Aguilar Villanueva, 1988).

Para terminar y abrir todavía más el debate, cabe preguntarse si las variables *descentralización* y *democratización* son adecuadas para las gestiones con las autoridades externas (locales y federal) y cómo deberían establecer su relación, pues la sociedad mexicana es sumamente compleja y ninguna respuesta fácil es suficiente para solventar las incertidumbres.

4.1.4.1.6. La gobernabilidad universitaria

Antes de la década de los noventa, no existía una regulación adecuada de la forma en la que las universidades públicas obtenían financiamiento del Estado,

es en esta década que el Estado interviene en las políticas de la educación superior implantando una metodología para elevar su calidad, de la que dependería la asignación de los recursos mediante la evaluación educativa, en la cual el gobierno retroalimentó al sistema educativo a través de estrategias para mejorar los indicadores institucionales asociados con la calidad, como es el caso del ámbito académico, de gestión, de investigación, y sobre los actores, que son la institución, profesores, alumnos, programas académicos, entre otros. En este entendido, el concepto de autonomía resurge, como bien lo explican Eduardo Ibarra y Norma Rondero:

“(…) de una autonomía operativa o práctica que debe ubicarse en los campos de acción que garantizan la regulación a distancia ejercida por el Estado. Este principio normativo, ahora desnormativizado, alcanza su traducción operativo en la gobernabilidad institucional, es decir, en la capacidad de las Universidades para conducir las conductas de sus comunidades, a fin de cumplir cabalmente con sus fines. Ella supone, entre otros aspectos, capacidad de decisión, manejo eficiente de recursos y programas, diseño de sistemas y procedimientos de regulación, y delimitación de proyectos institucionales legítimos que otorguen identidad.” (Ibarra y Rondero, 2001).

Por su parte, Romualdo López Zárate, habla de nuevos modos de regulación de los individuos y de las instituciones que “fomenten desempeños eficientes a fin de atender los mandatos de sus mercados” (López, 2001:42). Los investigadores Ibarra y Rondero suponen por medio del concepto “autonomía responsable” la existencia de universidades y comunidades que actúan con libertad, pero respetando lo establecido.

“En este nuevo contexto, la autonomía es fruto más de la disciplina que de la libertad, más de la auto-conducción responsable que de la determinación de los propios modos de existencia que se desean experimentar, más de la operación de una libertad práctica que de la autodeterminación ética de las instituciones y los sujetos.” (Ibarra y Rondero, 2001).

Es entonces que mediante los modelos de regulación y conducción se amplían las oportunidades de intervención del Estado ante la autonomía de las universidades al hacer que éstas garanticen la inversión pública con nuevas prácticas y técnicas administrativas basadas en un manejo cuantitativo adecuado de cada institución según las normas.

Al funcionar bajo este nuevo modelo, las universidades recaen en una gobernabilidad que se expresa mediante normas, leyes, estatutos, planes de desarrollo y demás documentos de regulación interna que son referentes en las acciones de la comunidad, impulsan la identidad institucional, la integración y su visibilidad ante sus pares.

La gobernabilidad cuenta con una dualidad implícita, por un lado, conlleva una distribución de las funciones adjetivas y sustantivas de las instituciones y debe ser respaldada por una planeación estratégica que prevea debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades de desarrollo; y por el otro, genera la confianza y credibilidad en el ámbito externo, lo que propicia relaciones interinstitucionales con organismos gubernamentales, públicos y privados, así como con la sociedad en general. Relaciones que se consolidan a través de instrumentos legales que permiten la negociación en consenso, enfocados a elevar redes de producción, la transmisión de conocimientos, proyectos conjuntos, programas de colaboración y otros acuerdos que impulsen la competitividad del entorno con la expectativa de una mejoría socioeconómica.

La gobernabilidad de las universidades públicas se puede ver afectada por la disparidad entre el tamaño de las instituciones y los recursos que reciben, ya que, como se ha visto históricamente en México, los subsidios federales son distribuidos de manera discrecional e inercial beneficiando a las instituciones mejor consolidadas tanto en el ámbito académico como en su estructura funcional, por lo cual supedita el desarrollo de las universidades más pequeñas, orillándolas a un estado de ingobernabilidad al no poder atender los rezagos o necesidades básicas que presentan para ofrecer un servicio suficiente ante la demanda educativa y de calidad; dicho de otra forma, la inequidad de la asignación del presupuesto se centra en la insuficiencia de fondos públicos, más que en su ejercicio. Las diferencias entre los montos recibidos no son contrastadas con los logros y el desempeño de cada institución, por lo que el Gobierno Federal debería sujetar el financiamiento a la educación superior con base en criterios de asignación que deriven de la evaluación académica de las instituciones para crear una paridad, producto de una buena gobernanza.

En conclusión, la autonomía universitaria incide directamente en el gobierno institucional, articulando el ejercicio de poder y de gestión para que una buena administración sea sinónimo de calidad, y de esta manera pueda prosperar desde un punto de vista educativo, redituando la inversión federal a través de las estructuras profesionales y el capital humano que impactan en la dinámica del país.

4.1.4.2 Conflictos internos e intervenciones de grupos y actores político-sociales

Unido a las cifras y los conflictos universitarios, la educación superior en México ha sido trastocada de manera constante por los embates de la concepción neoliberal imperantes; visiones contemporáneas que reducen de forma grave el papel de las Universidades Públicas, haciendo de ellas complejos espacios que sufren y sobreviven frente a los vaivenes estructurales. Lo anterior tiene serias repercusiones para la vida interna, ya que entre más dificultades enfrente la institución en su conjunto, más son los campos de acción que pueden verse afectados y por lo mismo exigen y generan dificultades colectivas.

Es decir, cuando una Universidad Pública sufre –como lo sufren casi todas– de carencias presupuestales, deficiencias en recursos, procesos de certificación, acreditación y evaluación más complejos, son muchas más las voces que lejos de ver estos factores, de naturaleza inminentemente externa, como oportunidad para cerrar filas en torno a la comunidad universitaria; encuentran es espacio propicio para reivindicaciones personales o de grupo, escudando en estas deficiencias los conflictos de interés o de poder que se anidad en toda comunidad social.

No hay que perder de vista, que mientras más dificultades sufre la Universidad Pública, es más la posibilidad de que estas deficiencias sean utilizadas como excusa –legítima o no– para posicionar agendas personales que no en pocas ocasiones devienen en conflictos internos, los cuales si carecen de canales adecuados de solución o en extremo se adolece de un sistema normativo interno eficiente, causan graves daños a la vida universitaria.

Parte de estos conflictos tiene su raíz, señala Egurrola (2005) en la presencia funesta de la visión neoliberal que ha influido en la vida universitaria, por medio de concepciones como un proyecto excluyente de nación, el pensamiento único y el incremento de lo económico por sobre lo social. En cada caso lo que sucede es que la comunidad universitaria se va adentrando en una suerte de caracterización constante, donde cree formar parte de un espacios excluyente, donde no todos cabe y donde la inmensa mayoría no tiene posibilidades de progreso y bienestar.

Esta visión que ve a la educación como artículos de lujo, muchas veces se replica al interior de los claustros universitarios; mismo que unificado con la deslegitimación de los conocimientos universitarios, que han logrado pervertir las mejores tradiciones universitarias desarticulando el espíritu de comunidad y la interacción equilibrada entre los universitarios.

Lo anterior sin perder de vista que la Universidad Pública, por su creciente importancia y la centralidad de su papel dentro de la vida social, es un campo natural para la presiones e injerencias externas, es a decir de Marcos Kaplan “un objeto de competencia social y política, arena y botín, para elites y contra-elites, y para distintos grupos significativos, en relación con el control y uso de sus recursos y posibilidades” (Kaplan, 2002:155). Por lo cual la Universidad Pública revestida de autonomía suele volverse en la sede de múltiples fenómenos, que no en pocas ocasiones se traduce en conflictos internos, que sobre pasan la fraterna solución interna.

Igualmente la Universidad asumiendo su papel de creadora, productora y difusora de la cultura social, no pude dejar fuera las distintas expresiones o visiones que entorno a ella se aglutinan, justo es por su papel central de la cultura, un polo que atrae por su amplia libertad a toda una gama de personas, personajes e intereses, dentro de la mayor pluralidad y convergencia ideológica. Para ello, las Universidades han buscado garantizar este pluralismo, respecto a las más variadas tendencias y opiniones, ejercitando un respecto cabal a la libertad de cátedra, investigación y creación.

Su capacidad de crítica y la natural movilidad de sus componentes, hacen que este pensamiento se vuelque por medio de la investigación y el análisis a la realidad que le rodea, diagnosticando problemas, ofreciendo soluciones y generando propuestas. Justo por esta gran capacidad de influencia y su carácter de *conciencia moral* de la sociedad donde se ubica, cada vez son más las voces y los actores que encuentran en el espacio universitario, una ventana de oportunidad, un espacio para sobresalir, y sobre todo, un lugar donde expresar sus diferencias. Esto, evidentemente dentro de la comunidad no es negativo, pero cuando se traduce en encono, frustración y rencor, surgen los problemas y conflictos que mina los valores universitarios esenciales.

Con mucho acierto el investigador Marcos Kaplan, al referirse a las problemáticas de la Universidad Nacional señala que:

“...presionada la Universidad [...] por demandas múltiples y contradictorias, sus notables realizaciones se entrelazan con las limitaciones y desajustes que alimentan y conforman su crisis. Tales limitaciones provienen del sistema educativo general, y de sus entrelazamientos con tendencias restrictivas y deformantes de la cultura, la economía, la sociedad y la política; su hostilidad hacia una cultura y una ciencia autónomas y creativas, y hacia una Universidad potencial o efectivamente capaz de protagonismo entre estas y otras dimensiones”(Kaplan, 2002 :156)

Así la Universidad Pública padece de dificultades para la aplicación de un diseño institucional propio, mismo que se evidencia por medio de dificultades internas, gracias a las cuales no es posible articular con eficacia, nuevos modelos de gobierno o administración, ni permite redefinir su naturaleza y alcances normativos, generando la disociación entre las actividades académicas y las problemáticas sociales.

Muchos de los problemas internos en la comunidad universitaria, son consecuencia directa de otros elementos estructurales, tales como la acumulación de demandas contradictorias, que no producen pero su reducen el debate a las deficiencias insatisfechas que no se han convertido en soluciones comunitarias. Al mismo tiempo, la masificación de estudiantes, profesores, funcionarios y personal administrativo, incrementa por el simple hecho

numérico con los conflictos y conlleva a un elevado nivel de atención, servicios y solución de demandas y dificultades.

La Universidad Pública sigue siendo vista como “un canal de supervivencia y ascenso de grupos considerables que esperan satisfacciones en el empleo, la carrera, el ingreso, el consumo, el rango, la participación del poder” (Kaplan, 2002:157). Visiones que no son fácilmente satisfechas desde otros espacios sociales y que generan presión y contrapeso para la comunidad universitaria, volviéndola en extremo, turbulenta y conflictiva; siendo de nuevo el espacio para la manipulación entre las elites, la presencia de intereses particulares y fines estrictamente personales, que buscan por diferentes modos limitar las bases universitarias como víctimas de ellos.

Como afirma Kaplan (2002) la hiper-politización se entrelaza con fenómenos de super-ideologización, que se convierten en una limitación de la Universidad, al reducirse a un espacio mítico e idílico, sumido con los consecuentes efectos negativos, en una amplia carga ideológica, que finalmente la subordine a las facciones y no a su efectiva vocación libertaria y universal: limita la creatividad y sobre todo vulnera la autonomía universitaria, lo cual constituye una regresión irracional contra el sentido mismo de la Universidad.

Aquí reside la mayor preocupación, ya que cuando una comunidad se divide y utiliza el prestigio universitario para sus propios fines, no sólo está colocando en riesgo la capacidad institucional y el futuro de la misma institución, sino, quizá lo más grave, atenta desde el interior contra un principio ubicado a nivel constitucional, que proviene de una lucha histórica que no se reduce a las pasiones e intereses del momento: la autonomía. Ésta, vulnerada desde el interior, poco puede hacer frente a los embates externos, y por ello difícilmente lucha por conservarse, por incrementarse y por servir a la sociedad de la cual es parte y origen.

Factores como el elitismo, la polarización, la politización y el burocratismo, generan rigidez, inadaptación, limitación claustral y académica, sometiéndolo al conocimiento social a los conflictos internos, alejando así a las Universidades Públicas, del contexto social, y como consecuencia limitando su crecimiento, su

presencia y su posición moral dentro de la sociedad misma. En este mismo contexto, las variantes cargadas de ideología, dogmatismo y autoritarismo quisieran ver en la Universidad autónoma un reducto de poder, que caracterizado por la irracionalidad destructiva límite su carácter universal.

Por ello, cuando la Universidad diluye su papel en la confrontación interna y la lucha por apropiarse de ella misma, viendo hacia sus adentro y no hacia su rededor, generando una enorme masa de energía humana y de recursos que se disipa en actividades internas, que son las más de las veces ilusorias, destructivas e irracionales, que nada hacen y en nada aportan al quehacer universitario cotidiano.

Estos intereses, validos o ilegítimos, sumados a las demandas insatisfechas, los conflictivos de compleja o difícil solución a nivel universitario, por ser producto de las contradicciones sociales o del mismo Estado, se infiltran en la Universidad y la tensan en todos los niveles y formas. Al mismo tiempo, la Universidad padece los enfrentamientos internos, de naturaleza política o ideológica, que generalmente enmascara las luchas intestinas por el poder universitario, por el control presupuestal y el manejo de clientelas sociales. Echando mano para estos fines de lo más alejados principios universitarios, sea por medio del llamado “canibalismo académico”, el “terrorismo ideológico” o las prácticas autoritarias. (Kaplan, 2002)

Las diferencias se conciben como disidencias, lo que hace que el “otro” sea visto como enemigo, al que debe de preferencia eliminarse o minarse para que su influencia se pierda o reduzca. Así la violencia -antinómica en una comunidad universitaria sea física, moral, académica o intelectual- se vuelve la constante en la vida comunitaria, utilizando como método para la solución de problemas y conflictos. La lucha es siempre fratricida, pero también es falsa, porque poco es lo que está en juego, si se ve desde una óptica simplista, la lucha más de las veces es por posiciones escasas y recursos limitados, los cuales, necesitan mucho más que el espacio, sino es que un total talento, para traducirse en espacios de reflectores y posicionamiento.

La polarización interna genera una ilusoria lucha, entre quienes ven –y adoptan como bandera pública – a una Universidad elitista y adaptada a los vaivenes internacionales, por un lado, frente a una Universidad “del pueblo”, revolucionaria y transformadora; concepciones que por su reiterada aplicación suelen convenirse en realidad, enfrentando a unos y otros, destruyendo los lazos fraternales, generando obstáculos a la libertad de cátedra e investigación, limitando el ejercicio de la razón, de la duda y de la libertad. Logrando que la Universidad pierda una parte –afortunadamente no toda– de su superioridad moral y su autoridad espiritual, lo que al final de cuentas, es su efectivo peso político y una herramienta indispensable para defender su autonomía.

4.2 TEORÍA GENERAL DEL DERECHO UNIVERSITARIO, APROXIMACIÓN TEÓRICA

4.2.1 El Derecho como sistema positivo y la construcción del derecho

La condición de posibilidad de toda sociedad es que entre los individuos exista la mediación de un código de reglas, sea éste muy elaborado y riguroso, o bien convencional y no escrito. Es el reflejo de la moral, de los hábitos y armonías que permiten la interacción de las personas. Se trate de costumbres, religiones o marcos legales, todos se sustentan en dichos códigos y, desde luego, en su cumplimiento.

El código regulatorio del derecho es único dada la puntualidad con que formaliza sus contenidos, pues no hay ninguna otra estructura normativa que alcance semejante rigor. La producción jurídica determina los pasos, los procesos del derecho positivo, en distintos sistemas según sean requeridos por ella, y reciben la legitimación que sólo la autoridad puede asignarles. En estos casos hablaremos de normas jurídicas. Por lo tanto, el derecho se desarrolla a partir de los valores y las creencias, las necesidades y las aspiraciones de un grupo social dado, incorporándolos y sistematizándolos según sea adecuado para todos los individuos. De modo que el derecho, si debe atender a la comunidad en general, debe ser también producido por ella: el derecho resulta

del interés común y no de las ideas de un solo hombre. Esto lo hace tan delicado y complejo.

Si bien su base más elemental son los comportamientos humanos, el derecho positivo nace propiamente hasta que identifica y valida ciertas normas, a las que se denomina *fuentes formales*. Por otro lado, se denomina *fuentes materiales* al contenido de las normas; y finalmente están las *fuentes históricas*, que son los fundamentos de donde deviene la formalización propiamente dicha.

La razón por la cual se hace la formalización de las normas es dar claridad a los actos arraigados en los pueblos, y que de manera autóctona se han constituido de esa manera. Es decir, se precisa la intervención de una autoridad legitimada por los habitantes mismos, para dar paso a normas jurídicas. El resultado que emerge de estas correlaciones es la ley: toda norma jurídica que se aplica de manera universal y con carácter obligatorio, y cuya naturaleza (derivada de las cualidades anteriores) resulta ser abstracta.

En la actualidad, como apunta Monterroso Salvatierra (2003) el Derecho positivo “es propio del Estado y se origina de la actividad legislativa en los ordenamientos jurídicos [...] siempre que la misma se realice de conformidad con los preceptos constitucionales que regulan la producción de la ley escrita” (Monterroso, 2003:146). Lo que al mismo tiempo debe entenderse como la consecuencia de un sistema de legalidad nacional, que se conforma por leyes de distinta naturaleza, jerarquía y origen; las cuales aún diversidad constituyen una unidad normativa racional con la finalidad de contribuir a la existencia y desarrollo social (Monterroso, 2003).

Este sistema de legalidad ejercitado de forma positiva puede integrar una serie muy diversa de disposiciones normativas, las cuales independientemente de su origen y función, están inmersas en una realidad jurídica que las armoniza, construyendo un *corpus* legal armónico y coherente, cuyo fin es regular la conducta del grupo social donde es vigente.

4.2.2. Fundamentos teóricos conceptuales del Derecho

4.2.2.1 Unidad

Todas las disciplinas jurídicas enmarcan una serie de elementos diversos, complejos y cambiantes que por su misma pluralidad se revisten de una complejidad ascendente, una gran homogeneidad y una extensión considerable dentro del propio Derecho. Esta realidad del Derecho Positivo marcada por la diversidad de normas, debe comprenderse a su vez, como un todo orgánico y sistemático, cuya finalidad racional es posibilitar en desarrollo de la vida social en la medida posible (Monterroso, 2008).

No hay que perder de vista que esta finalidad consustancial es en última instancia una consecuencia de la legitimidad social que la norma debe de poseer, ejerciendo de este modo una suerte de justificación valorativa de la norma existente, enmarcado en los fines supremo que el ordenamiento nacional busca, y de este modo, justificando la existencia de normas positivas.

Ahora bien, si la norma existe y es válida, lo es porque pertenece a un Derecho Positivo concreto y particular, cuya validez emana de la norma superior bajo la cual fue creada, que regula las limitaciones materiales y formales que el nuevo ordenamiento posee. Ya que por un lado es necesario que el legislador al articular un ordenamiento positivo se inscriba en los procedimientos establecidos en la norma superior de la cual la nueva emana, a fin de no caer en una ilegalidad jurídica por causa de un incorrecto procedimiento. En el otro sentido, el contenido de la norma deberá ajustarse a los principios y valores de la norma suprema, al tiempo de regular áreas que expresamente tenga habilitadas, sin caer en contradicciones o intentos de ampliación legal que puedan significar un enfrentamiento con la norma magna, en cuyo caso, se configuraría una ilegalidad normativa.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta la naturaleza suprema del texto constitucional de cuya matriz emana el resto del sistema normativo positivo, “ya

que la pertenencia de una norma jurídica a un Derecho Positivo en particular, está dada por su conformidad al precepto constitucional, tanto en lo formal como en lo material” (Monterroso, 2008:151). Esto se confirma comprendiendo la Teoría Pura del Derecho planteada por Kelsen, en cuyo modelo “una norma pertenece a cierto orden jurídico, si es creada de acuerdo con un procedimiento prescrito por la ley fundamental del propio orden” (Kelsen, 127). Así como atinadamente identifica Jorge Monterroso (2008):

“...la norma constitucional es la más general de todas, la de más alta jerarquía y la que produce la unidad del sistema de legalidad. Como las normas están organizadas de acuerdo a un orden jerárquico, la inferior se legitima en la superior conforme que es la superior a la cual ha sido creada; y así sucesivamente, hasta llegar a la norma constitucional que es la superior, cuyo fundamente necesariamente tiene que ser externo al Derecho Positivo y está constituido por la norma jurídica fundamental” (Monterroso, 2008:151).

Resultaría repetitivo explicar de nuevo la posición jurídica de nuestro sistema dentro del modelo kelseniano, donde la norma constitucional se ubica en vértice del ordenamiento mexicano. Pero si es necesario identificar la presencia de la norma jurídica fundamental como eje articulador del Derecho Positivo, ya que en todo orden jurídico positivo se cimienta en la norma fundamental, pero ésta no lo es como una parte integrante más, sino como el vértice de la misma, al basar en ella su legitimidad y unidad.

4.2.2.2 Coherencia

Como se sabe todo sistema jurídico se encuentra enmarcado en un grado importante de sistematicidad, lo que significa que todas las normas jurídicas que articulan el sistema normativo han de encontrarse relacionada y ser compatibles entre sí, sin caer en contradicciones entre ellas respecto a su contenido. Lo que significa que las normas son parte del sistema porque guardan coherencia normativa. Como es lógico en el propio sistema por su magnitud pueden sucederse contradicciones entre normas del mismo orden normativo y el mismo

ámbito de validez, identificadas como antinomia, en cuyo caso ha de recurrirse a la interpretación de la ley.

4.2.2.3 Norma Jurídica Fundamental

Siguiendo a Monterroso (2008) se puede mencionar que todo sistema de Derecho cuenta con una norma jurídica fundamental ubicada en extremo del ordenamiento jurídico, incluyendo a la misma norma constitucional, que es al mismo tiempo, la piedra angular que da unidad, legitimidad y sustento al Sistema positivo, así a decir de Kelsen (2000) “la norma fundamental es una hipótesis que debe aceptarse sin discusión, al ser una condicional sin la cual no puede pensarse el Derecho”. Razón por la cual esta norma primigenia logra ser un elemento de validez, que por lo mismo da pertenencia al resto de las normas componentes del sistema.

Kelsen (2000) identifica que los sistemas normativos pueden ser estáticos o dinámicos, donde los primeros se ordenan de una forma deductiva, es decir, siguiendo a una norma de la cual se desprende otra, siguiendo a la primera por ser esta general y por tanto seductora de las particulares, consiguiendo una relación material, donde las normas valen por su contenido intrínseco, razón que las hace obligatorias. Por su parte, en los segundos sistemas, unas normas derivan de otras no por su contenido, sino por la autoridad que les da origen, construyendo una relación de carácter formal entre ellas, siguiendo una relación jerárquica y de autoridad entre quien las crea.

Contemplando esta distinción Monterroso (2008: 146) refiere que: “...un sistema de derecho positivo exige que todas sus normas sean compatibles entre sí, desposeídas de contradicciones en cuanto su contenido, consiguiendo de este modo que las normas jurídicas efectivamente sean parte de un sistema” por guardar coherencia entre ellas. Lo anterior, pese a representar un estado deseable, no siempre es reflejado en los ordenamientos jurídicos, suscitándose la presencia de antinomias, sujetas a interpretación y resolución por los órganos competentes, siempre en aras de conservar la coherencia del sistema.

4.2.2.4 Integridad

Una característica de todo sistema normativo u ordenamiento jurídico es la integridad, cuyo significado se distingue como la posibilidad del mismo sistema de poseer elementos normativos que resuelvan la totalidad de los posibles supuestos a que la norma tenga que enfrentarse, entendiendo a la integridad como “la propiedad por la cual un ordenamiento jurídico tiene una norma para regular cada caso” (Bobbio, 2005:221).

4.2.3. Aproximación a una Teoría General del Derecho Universitario

Para lograr una aproximación a una Teoría General del Derecho Universitario, es necesario comprender, como señala el Dr. Sergio García Ramírez (1992), que toda teoría general en materia jurídica necesita de un desenvolvimiento no exento de vicisitudes, ya que es necesario probar con rigor, la posibilidad misma de la existencia de una teoría aplicable a las diversas vertientes de la disciplina en estudio, idea que trasladada a nuestro ámbito de estudio -la Universidad Pública /Autónoma por ley- no deja lugar a duda sobre la complejidad de su creación, en gran medida por la diversidad de ordenamientos que le rodean, la contraposición de puntos de vista en su entorno y desde luego las deficiencias normativas particulares que cada institución presenta, las cuales si bien en general respetan lo plasmado por nuestra Constitución, en lo particular no necesariamente engloban principios, valores, deberes y actividades comunes. Igualmente huelga decir, que un punto a favor es la existencia de obras en conjunto o coyunturales, cátedras en la materia y ordenamientos de amplio contenido, que orientan del devenir de la vida universitaria.

En tal suerte se puede comprender que una teoría general, en cualquier rama de nuestro Derecho, deberá contener como tema básico: la ubicación de este sector del saber jurídico dentro de la ciencia jurídica, los conceptos jurídicos fundamentales que están presentes en todas las áreas de la legalidad positiva, la perspectiva técnica del Derecho Positivo; y por último, la relación entre el Estado y el Derecho Positivo con relación a la materia. (Monterroso, 2008).

Ahora bien, esta ruta de acción en materia jurídica no necesariamente ha de seguirse a pie juntillas, por las razones antes argüidas, particularmente en materia de Derecho Universitario, lo que no deja fuera de otras posibilidades descriptivas y genéricas para enunciar lo que a mi parecer podría ser la ruta más conveniente para construir una Teoría General del Derecho Universitario mexicano. Misma que a continuación se señalan.

4.2.3.1 Finalidad de una Teoría General del Derecho Universitario

El Derecho como ciencia requiere de una constante actualización y reflexión sobre sí mismo, para ello, estudiarlo desde la abstracción de la propia norma es una posibilidad para demostrar los alcances de la misma y las posibilidades que genera en su constante cambio.

En este sentido, construir una teoría general posibilita estructurar al derecho pero construyendo sus componentes, definiendo sus elementos y analizando sus particularidades. De este modo, al aproximarse al Derecho Universitario, resulta comprensible que la carencia de una teoría como tal de este, dificulte su desarrollo y aplicación en la comunidad donde se origina.

Durante décadas la normatividad interna de las Universidades Públicas Autónomas por ley, representó una laguna dentro del sistema normativo mexicano, ya que por una parte, se le entendía como una extensión de la función educativa del Estado, por lo tanto circunscrita a las ramas dependientes de éste, particularmente en el campo del derecho administrativo y las reglamentaciones facultadas al poder ejecutivo en materia educativa; a partir del arribo a rango constitucional de las universidades públicas por medio de su inclusión en el artículo tercero de la carta magna, el constituyente permanente las integró a un supuesto jurídico superior al contenerlas en el texto fundamental mexicano, modificación sustancial que altera la tradicional relación de las normas universitarias con el resto del sistema jurídico.

En tal suerte, es notorio que la norma universitaria emanada por facultad legislativa -y no de una voluntad del Ejecutivo-, implica que por esta misma

circunstancia, su encuadramiento dentro del propio sistema, se vuelve complejo y no pocas veces contradictorio, ya que por ejemplo, existen normas que por su iniciativa, procedimiento y aplicación, están revestidas de toda la formalidad legislativa, similar a cualquier legislación ordinaria, pese a que su campo de acción se limita a la comunidad universitaria.

En contraparte, existen otra serie de ordenamientos que son tácita y explícitamente aceptados por las autoridades universitarias en cuyo caso sujetan el estatus jurídico de la Universidad Pública Autónoma a otras normas de posición jurídica superior, por ejemplo la legislación nacional o estatal en materia educativa o los ordenamientos marcado por el Ejecutivo y Legislativo para la obtención de recursos públicos.

El sistema universitario enfrenta de este modo la dificultad de construir normas autónomas con repercusión en su comunidad, pero al mismo tiempo, es sujeto del resto de los ordenamientos que en su materia se relacionan. Así, las leyes de autonomía u orgánicas de cada Universidad Pública, al tiempo de ser *suprema legis* en cada una de ellas como vértice de su propio sistema normativo, son una parte dentro del sistema jurídico positivos que es reconocido por la Carta Magna en cuyo seno se inscriben otros ordenamientos destinados al cumplimiento sustantivo de los fines que le han sido encomendados a la educación.

No es por ello extraño que durante décadas la legislación universitaria fue vista como un ordenamiento reglamentario, emanado de la facultad discrecional de las autoridades en turno carente de legitimidad y deficiente en la formalidad de su creación. Justamente estas deficiencias del pasado -aún presentes en no pocos espacios académicos- motivan a que se contemple con mayor fuerza la necesidad de articular un sistema individual, oportuno y efectivo para conocer los alcances y limitaciones del derecho universitario, dimensionándola en su justa medida, mostrando sus posibilidades y enmarcando sus límites.

En este sentido, una Teoría General del Derecho Universitario es el campo propicio para definir desde el espacio teórico el objeto, la naturaleza, las relaciones, los sujetos, las fuentes y los conceptos fundamentales de una disciplina jurídica que tiene amplias repercusiones al ubicar en su seno,

comunidades enteras, procesos complejos y el cumplimiento de un derecho constitucional esencial, como lo es la Educación pública.

De este modo, y de manera descriptiva por no ser este el tema central de ésta investigación, señalaré los elementos que a mi parecer, e integrando distintas posiciones teorías respecto a las Teorías Generales del Derecho, deberían integrar una Teoría General del Derecho Universitario.

4.2.3.2 Objeto de estudio

El Derecho como ciencia abarca infinidad de elementos, todos relacionados a las interacciones positivas de la norma y las relaciones entre los actores y factores que le dan vida al posibilitar los supuestos contenidos en las normas. De este modo el Derecho no se encuentra estático, ni desprovisto de variaciones acordes a los nuevos tiempos que hagan necesario mirarle desde nuevas ópticas, dentro del campo doctrinario, y desde luego otras posiciones en caso de proponer modificaciones legales a las normas sustantivas.

Así el Derecho actual, ha de conocer nuevos factores que sobre pasan las tradicionales relaciones entre gobernado y gobernante, o de los efectos de tratos desencadenados por las actividades de los particulares entre sí; uno de estos nuevos elementos se ubica en aquellas instituciones que por su naturaleza autónoma se han revestido de un status jurídico, que si bien limitado a ciertos individuos y bajo determinadas condiciones, si son en efectos, espacios donde un nuevo derecho emana, se ejerce y genera conflictos, tal es el caso del Derecho Universitario.

Como se ha referido, el Derecho Universitario durante largo tiempo fue entendido como una extensión de la facultad normativa de las autoridades para regular su régimen interior, circunstancia que no en pocos casos generó grandes lagunas, confusiones e incluso violaciones a derechos fundamentales consagrados en nuestra Carta Magna, lo anterior como consecuencia de una deficiente visión del alcance y efecto de las normas que regulan la conducta y actuación de las Universidades Públicas Autónomas por ley; característica *sine qua non* para ellas, al ubicarse dentro de un supuesto de autonomía que

otorgado en la norma suprema, les dota de un renovado campo de acción, desafortunadamente poco explorado.

Así, con la intención de conformar una teoría general que sustente esta nueva realidad jurídica a favor de las Universidades Públicas y sus respectivas comunidades, es necesario identificar qué objeto de estudio tendrá esta teoría, y como consecuencia, hacia donde se dirigirá una vez determinando y delimitando su actuar.

Con base en lo anterior se identifica que el objeto de estudio del Derecho Universitario es el cúmulo de normas internas y externas que regulan, posibilitan, sancionan e intervienen en las Universidades Públicas autónomas por ley, ubicadas bajo los supuestos de la fracción VII del artículo tercero constitucional. Estas normas de carácter general, abstracto y obligatorio que regulan el actuar universitario, pueden o no encontrarse dentro de un mismo corpus jurídico, ya que por la variedad de espacios de educación superior provistos de autonomía, cada cual tiene distintos modelos y espacios jurídicos donde se encuentran las normas básicas de la vida universitaria.

Importante es tener en cuenta, que el Derecho Universitario como objeto de estudio no ha de delimitarse únicamente a las leyes creadoras de los espacios universitarios o aquellas normas que les dotan de autonomía; ya que éstas siendo efectivamente vértice de la normatividad universitaria no son el único espacio jurisdiccional donde se materializa la legislación universitaria, ya que de estas mismas se desprenden otros ordenamiento de gran relevancia para la comunidad donde se aplican; igualmente no ha de perderse de vista otras legislaciones colindantes que al vincularse con la actividad universitaria influyen en ella⁷¹.

Así esta Teoría ubicará como objeto de estudio principal a las normas que sea cual sea su fuente intervienen en las relaciones universitarias, sin perder desde luego de vista, aquellos otros elementos estrechamente relacionados con la misma Universidad Pública, como la autonomía, la libre discusión de las ideas, la libertad de cátedra y la función social de la Universidad; elementos inherentes

⁷¹ Por ejemplo la Ley General de Educación o los ordenamientos reglamentarios en materia educativa.

a las relaciones universitarias pero no por ello centrales para el Derecho como tal.

4.2.3.3 Concepto

Abordar un nuevo concepto es por sí mismo una complejidad creciente, ya que diversos elementos pueden sumar o limitar la concepción de una realidad del mundo jurídico, particularmente aquellos que no necesariamente se ubican en las ramas tradicionales del Derecho.

Tal es el caso, del Derecho Universitario, cuyo reciente interés se visto limitado por la carencia de sustentos teóricos básicos para explicarle. Razón por la cual no es deber de este texto construir una nueva concepción del Derecho Universitario, particularmente cuando este ha sido atendido en capítulos anteriores de este mismo texto.

De este modo se puede identificar que el Derecho Universitario se integra por diversos elementos, tales como personalidad jurídica, administración propia, autonomía técnica, autonomía de organización, legislación interna y sujetos integrantes. Mismo que deberán de describirse en *extenso* para identificar en todo su alcance un novedoso concepto de Derecho Universitario. Igualmente han de tenerse en cuenta las diversas concepciones que la legislación local ha dado a las Universidades Autónomas desprendiendo de ellas elementos que le robustezcan.

4.2.3.4 Ubicación y relación con otras disciplinas del Derecho

El Derecho Universitario por su naturaleza jurídica y su reciente trascendencia social, está sujeto a diversos ordenamientos jurídicos mismos que por la variedad de ramas del propio Derecho se ubican en diversas áreas de la ciencia jurídica dificultando su ubicación precisa a una sola rama. Es claro que por esta presente en la rama del Derecho Público, debido a su ubicación como parte del Poder Estatal, sujeto a las características propias de los órganos del Estado.

Pese a esto, a mi parecer, se debe identificar que la Universidad Pública Autónoma se ve rodeada de normas de gran relevancia jurídica, particularmente el Derecho Constitucional, al dar sustento a la autonomía universitaria en la fracción VII del artículo tercero de la Constituyan Federal. Igualmente la legislación secundaria a nivel federal particularmente aquella destinada a regular la educación superior en México.

Frente a este posicionamiento constitucional supremo, el Derecho Universitario también encuentra presencia en el constitucionalismo local, al estar referida en los textos supremos de los Estados Libres y Soberanos, que en diversas formas y con variados medios hacen referencia a la educación superior, y en no pocos casos a la mismas Universidad Autónomas por ley. Razón por la cual de nuevo la vida universitaria encuentra presencia dentro de la Carta Magna, reafirmando la idea de que el Derecho Universitario es parte del Derecho Constitucional, e incluso se inserta en el nuevo constitucionalismo de los Estado, superando esta entonces, la anterior concepción que veía en la rama universitaria elementos únicamente inherentes al Derecho Administrativo, encasillándole como una rama particular del Poder Ejecutivo, llegando a extremos de dotarle únicamente de validez reglamentaria.

Ahora, no podemos dejar a un lado que pese a la evidente ubicación del Derecho Universitario dentro de la rama Constitucional de nuestro sistema jurídico, éste no se encuentra por ello exento de lindar con otras ramas concurrentes, como lo es el mismo Derecho Administrativo, particularmente en lo relativo a su administración interna y la forma como condice sus actos dentro de los parámetros que el derecho establece, particularmente para los organismos descentralizados autónomos, como la Universidad Pública; del mismo modo, no es extraño mirarle desde una perspectiva social al relacionarse con temas de naturaleza laboral o de derechos humanos.

4.2.3.5 Sujetos

Encontrar quienes son los sujetos que revisten al Derecho Universitario también es una tarea colosal, a lo largo de esta investigación se han encontrado diversos actores que de una u otra forma inciden en la vida universitaria, tanto en materia

jurídica como en su desarrollo institucional constante, sin dejar a un lado la amplia comunidad que constituyen los entes participantes y beneficiarios de las funciones sustantiva de la vida universitaria.

Por ello es importante identificar a los sujetos del Derecho Universitario, que son en primera instancia, las autoridades universitarias, el personal docente y administrativo, la comunidad de alumnos y los beneficiarios indirectos de sus servicios; pero al mismo modo se ha de comprender entes con igual trascendencia como la propia autonomía universitaria y la legislación que organiza y regula la vida interna de las Universidades. Del mismo modo ha de mirarse la presencia de los órganos del Estado que supervisar el actuar de las Universidades Autónomas, para determinar hasta qué punto son también sujetos que inciden en el Derecho Universitario.

4.2.3.6 Conceptos Fundamentales

Si se desea completar el panorama de una Teoría General del Derecho Universitario, será necesario construir una serie de conceptos fundamentales, que a mi parecer van más allá de los elementos constitutivos de las Universidad Públicas Autónomas por ley, es decir, no podrá reducirse al análisis de su personalidad jurídica y organización interna, sino por el contrario deber centrarse en elementos de mayor alcance e incluso consagrados en el texto constitucional, como la autonomía, la libre discusión de las ideas, la libertad de cátedra e investigación, el laicismo, la educación pública, el amor a la patria, la democracia, la conciencia de solidaridad internacional, al convivencia humana y el interés general por mencionar algunos, que permitirán dimensionar en todo su alcance a una rama jurídica *sui generis* que heredera de un pasado es vigencia de un presente y promesa de un futuro.

Como podrá verse, estas líneas conceptuales son apenas un inicio prospectivo de lo que podría ser un estudio profundo y serio sobre el Derecho Universitario, el cual debiera generar una Teoría General del mismo. Para lograrse será necesario sumar esfuerzos y disciplinas para comprenderle, pero sobre todo sería deseable integrar las visiones de los actores principales del mismo -las Universidad Públicas mexicanas - para construir un marco teórico

común que homogenizara el Derecho Universitario, sirviendo como hilo conductor del desarrollo, defensa y crecimiento de la Universidad Pública Autónoma. Un reto mayúsculo dado la diversidad de posiciones al respecto, pero un acierto jurídico en beneficio de instituciones que viven en constante riesgo, acechadas por diversos factores, que lograrían consolidar por medios legales, lo que históricamente tienen ganado: su autonomía y libertad.

4.3 HACIA UN DISEÑO DE DEFENSA DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

4.3.1. La defensa de la Universidad Pública, contenido y alcance

En las últimas dos décadas la reiterada aparición de factores externos e internos que inciden en la vida de las Universidades Públicas se ha incrementado de forma sustantiva, impactando inevitablemente a todo el sistema de educación superior a nivel nacional y global. Estos cambios han conllevado a las sucesivas transformaciones que se identifican con diversas variables, tales como el crecimiento y la diversificación, las reformas en organización, gobierno, gestión y administración; la presencia de nuevos esquemas de financiamiento, vinculación, transferencia de fondos y la innovadora rendición de cuentas; además de una nueva relación ante el Estado, las instituciones sociales y políticas, así como la sociedad en general.

Estos cambios vertiginosos fomentados dentro y fuera de las mismas instituciones, se han combinado con una serie de modificaciones en el contexto externo, particularmente como consecuencia de la modernización y cambio tecnológico, dentro de la llamada hegemonía liberal, la globalización económica, y la reforma del Estado. Elementos que representan una novedad para la vida universitaria, se han vuelto una reiterada presencia, cuyas repercusiones han sido o no atendidas por las instituciones de educación superior, pero que innegablemente han repercutido en su vida interna.

Sería absurdo perder de vista, que las Universidades públicas autónoma por ley han estado presentes en todos los cambios que el México contemporánea a experimentado, siendo en no pocas ocasiones un actor reconocido, y en otras, la víctima recurrente de acciones coyunturales y decisiones impositivas. En este contexto, a las instituciones de educación superior han implantado o se le han impuesto diversos cambios dentro del modelo de enseñanza-aprendizaje, con amplias repercusiones para las comunidades de saber, buscando adecuar a las instituciones educativas al contexto económico actual. Entre estas ha decir del investigador Roberto Rodríguez Gómez (2008) se destacan:

“..la expansión general de la matrícula, diferenciación de tipos institucionales y funciones, descentralización, creación de instancias de regulación y coordinación sistémica, estructuras de vinculación con el aparato productivo, implantación de fórmulas de planeación estratégica, evaluación y rendimiento de cuentas, actualización de instancias y métodos de operación de la administración y el gobierno universitario, instrumentación de mecanismos de aseguramiento de calidad, flexibilidad curricular, incorporación de formas de aprendizaje a distancia. En el campo de la investigación científica se renovaron las formas de relación y los mecanismos de articulación con el aparato tecnológico y con los sistemas de toma de decisiones en los ámbitos público y privado.” (Rodríguez Gómez, 2008:5)

Como es evidente, estos cambios a nivel mundial, como resultado de diversos procesos de transformación, iniciaron una tendencia cada vez más marcada para separar los ámbitos de desarrollo científico, formación universitaria y capacitación profesional; una visión cada vez más restringida del papel de las Universidades como fuente del saber, espacio para la superación social, y articuladora de las inquietudes de su comunidad, acercándose cada vez más a un instrumento masivo articulado por los vaivenes del mercado y atento a las funciones económicas prioritarias, sin un enfoque de responsabilidad social o valoración humana. Estas pautas, que se explica por motivos de especialización funcional y por la acción de fuerzas de mercado, generan una pérdida relativa de los atributos históricos de la Universidad, propiciando la formación de varios circuitos, relativamente autónomos, de generación, difusión y aprovechamiento del conocimiento, pero que desafortunadamente comienzan a distanciarse de la esfera universitaria.

Aunque algunos especialistas (Rodríguez Gómez, 2008; Villaseñor, 2004) proponen explicar la reforma del régimen universitario a partir de la comprensión de los retos que surgen en la dinámica de la globalización y la sociedad del conocimiento, es indudable que un factor fundamental en esta explicación se puede localizar en procesos de cambio gestados desde la visión organizacional del Estado neoliberal contemporáneo. Una visión que ha adoptado y adaptado en la esfera de la administración pública, una serie de metodologías e instrumentos originalmente diseñados en el ámbito privado, como por ejemplo los programas de calidad total, la estandarización de procedimientos y resultados, el pago por mérito y productividad, la flexibilidad laboral, la renovación de productos y servicios a partir de atributos de la demanda, la planeación estratégica del cambio, etcétera.

Esta adaptación, que ocurre junto con el desarrollo de nuevos enfoques de la gestión pública, en particular aquellos que se desprenden de la corriente neoinstitucionalista, que da lugar, primero en los países industrializados pero muy pronto entre nosotros, a todo un nuevo repertorio de “políticas” e instrumentos entre los que cabe destacar, por su importancia: “la evaluación de procesos, sujetos y resultados; el diseño de programas para estimular y orientar procesos de cambio; así como la implantación de fórmulas para desconcentrar, descentralizar o “ciudadanizar”, según el caso, los ámbitos de la acción pública concernientes al Estado”. (Rodríguez Gómez, 2008:7)

Estas tendencias, aplicadas en nuestro país han mostrado su rostro de forma paulatina pero constante, en el marco de las sucesivas reformas tanto en materia económica, como en la llamada la *reforma* del Estado, las cuales se han traducido en nuevas políticas hacia la educación superior. Entre las cuales algunas se implantaron con cierta continuidad, tal es el caso de la coordinación del sistema de universidades públicas, la coordinación del sistema de investigación científica, los proceso de evaluación, los sistemas de estímulo y el financiamiento adicional a las educación superior diferenciado. Por otro lado, hay otras líneas que se han profundizado y estandarizado, entre ellas está el sistema de indicadores de evaluación y gestión, los llamados PIFIS y PIFOP, las becas institucionales como (Pronabes), el fondo de apoyo extraordinario a las

Instituciones de Educación Superior estatales y los mecanismos de acreditación y certificación.

La intención del Ejecutivo Federal ha sido muy clara, pues, mediante mecanismos diversos, impulsan la mejora de los sistemas a educación superior. Puede revisarse en el *Programa Nacional de Educación 2001-2006* que sus objetivos versan sobre cuestiones como ampliar la cobertura educativa sobre la base de la equidad, la educación de buena calidad y la administración, coordinación y regulación en general de todo el sistema educativo de nivel superior. Por otra parte, y sin poner en duda el valor de estos fines tan loables, queda la posibilidad de preguntarse en qué medida esta decisión gubernamental repercute (o no) sobre la propia autonomía de las universidades; desde luego que tendrían que estar considerados tales fines en el espíritu y el ideario de ellas, pero los procedimientos del Ejecutivo sí sobrepasan la decisión autónoma de las instituciones.

Es importante identificar que durante casi tres décadas el debate sobre la autonomía se centró, si no exclusiva, sí principalmente en la jurisdicción territorial a los recintos universitarios, lo que se reflejaba en una lucha constante por dilucidar los límites entre la autonomía y la extraterritorialidad, tema particularmente conflictivo frente a las reacción y acciones de movimientos estudiantiles y gremiales. Ahora, este tema, posiblemente como muchos otros que se han desprendido de las transformaciones económicas pero sobre todo políticas que vive México a inicios del siglo XXI, nos obliga a redefinir esta lucha, la cual no se centra únicamente en factores como la territorialidad y competencia.

Ya que actualmente la discusión se ha concentrado en nuevos factores, como la rendición de cuentas del ejercicio presupuestal ante instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo; la feroz exigencia de procesos de evaluación, acreditación y certificación como posible injerencia de órganos externos al régimen universitario, el financiamiento diferenciado y sujeto a patrones de calidad y eficiencia, entre otras. Ante estos extremos, del pasado que pugnaba distancia, y la actual distancia que presenta desinterés, el tema de la autonomía académica y su defensa jurídica ha sido poco o nada debatido, a pesar de que, se

argumenta a menudo, que la autonomía académica y de gobierno son consustanciales a la naturaleza universitaria, al menos para las Universidades Públicas Autónomas por ley.

Ante esto el nuevo debate sobre la autonomía universitaria asume una nueva vigencia, ya que por sí misma ésta representa un nuevo paradigma a seguir, impulsar y propugnar a favor de las Universidades Públicas. Es pertinente recordar que nuestra legislación, con gran avance, describe lo que ha de entenderse como autonomía, pero su redacción es aún insuficiente, perfectible, pues establece en el artículo 3 fracción VII:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio (Constitución Federal).”

No es necesario regresar a los puntos que hemos abordado previamente, sino sólo destacar de manera muy puntual los elementos que ahí se mencionan: el autogobierno, la libertad de cátedra, la autonomía académica y laboral y las decisiones sobre el propio patrimonio (debe tenerse presente que para todas las universidades autónomas el “patrimonio” incluye al subsidio anual otorgado a ellas). Tras la claridad del artículo se oculta una pregunta para la que no se ha formulado aún una respuesta satisfactoria: ¿será necesario definir la correlación entre la autonomía y las atribuciones de las universidades, sus competencias de cara a la vida profesional de los jóvenes? ¿Hace falta una ley general de la educación superior en la que se expliciten y aclaren estas cuestiones? En este caso, también el debate sigue abierto.

4.3.2.Elementos para la defensa constitucional de los principios y valores constitucionales universitarios.

En un texto reciente los doctores Piña Libien y Uribe Arzate (2008:27) planean la necesidad de defender la Autonomía universitaria, como la consecución de dos elementos complementarios: “la acción protectora o la argumentación tendente a impedir el menoscabo de las facultades y responsabilidad conferidas a las universidades”. Señalando que lograr dichos objetivos es necesario la existencia de mecanismos que permitan conservar el régimen de autonomía sumando una amplio poder de convocatoria del espacio universitario.

En este sentido, sumando a la posición antes vertida y continuando con lo planeado en su momento por el Doctor García Ramírez (2005), la defensa de la autonomía no es por sí mismo una lucha contra los agentes externos o un observe carácter patrimonialista o excluyendo de la comunidad universitaria hacia el mundo que le rodea; por el contrario, representa una aspiración suprema por conservar en el mejor estado un legado histórico que se mezcla con el derecho constitucional a la educación, resultado esto a su vez una forma de defensa de los principios y valores humanos y democráticos a los que todos los seres humanos debemos acceder, especialmente las prerrogativas y derechos enunciados en el artículo tercero constitucional, y que desde luego encuentran a la Universidad un espacio de resonancia y acción.

Por ello, lejos de apuntar a una vía únicamente moral, valorativa o política para defender a la Universidad Pública Autónoma por ley, se identifica particularmente en la ciencia jurídica un camino para emprender acciones prepositivas para la salvaguarda de la Universidad Pública, es decir, no podemos limitar a defensa de principios y valores a coyunturas momentáneas o acciones de corto plazo que generalmente se traducen en actividades políticas o reivindicaciones alegóricas. De tal suerte se encuentra en el fortalecimiento de la institucionalidad universitaria un elemento fundamental para impulsar esta salvaguarda jurídica, desprendiéndose de este modo diversos medios de

defensa, particularmente el desarrollo de un Derecho Universitario robusto, integral, vigente, reconocido y representativo de las instituciones educativas.

En esta línea el Derecho Universitario adquiere una relevancia superior a su papel regulador de la vida interna de las Universidades Públicas Autónomas por ley, ya que no únicamente conocerá los elementos internos o de la vida común de las instituciones educativas, sino que podrá representar un medio de defensa legítimamente justificador para luchar por la salvaguarda de la vida e intereses de la Universidad Pública y su comunidad integrante.

Del mismo modo, surgen nuevas figuras jurídicas que posibilitaría una defensa jurídica de los principios y valores universitarios, tal es el caso de las llamadas Garantías Institucionales, la legitimación para promover controversias constitucionales, el reconocimiento a nivel constitucional local de por lo menos una Universidad Autónoma, y la expedición de leyes de autonomía que engloben las normas orgánicas o reglamentarias de las Universidades Públicas mexicanas.

4.3.2.1 Las Garantías Institucionales

En los años ochenta cuando se incorporó a nivel constitucional federal la autonomía universitaria surgió un nuevo tipo de garantía constitucional, establecida por la norma suprema pero carente de los instrumentos reguladores que posibilitaran su cabal cumplimiento. En tal suerte la Constitución al establecer nuevos organismos a cargo de funciones particulares y de gran relevancia social, se configura un nuevo entramado orgánico y funcional con rasgos novedosos en el desarrollo de las funciones encomendadas.

Ya que estos organismos ejercitan acciones de naturaleza ambigua, ya que por un lado desempeñan funciones estatales hacia particulares, que pueden ser de autoridad o de prestación de servicios; y por otro lado, desarrollan relaciones entre los Poderes, entidades u organismos que no en pocas ocasiones resultan conflictivos y contradictorios. En tal suerte, comprender a la Universidad Pública únicamente como el desarrollo de relaciones de autoridad ante sujetos, sea de forma pasiva o activa no explica el resto de posibilidades que por su

naturaleza compleja la Universidad puede realizar, excediendo los límites de las garantías individuales y asomándose a las llamadas garantías institucionales.

Así la Universidad Pública Autónoma por ley, como una entidad pública ejerce relaciones con otros órganos del Estado en desarrollo de sus actividades constitucionales, posibilitando escenarios conflictivos que requieren salidas institucionales para resolverlos. Ante este panorama la idea de generar garantías institucionales resulta aclaratoria, como un mecanismo que a decir de Roldan Xopa (2002) puede servir para designar la configuración constitucional de la autonomía universitaria.

Es conveniente identificar que el término Garantía Institucional no es novedoso en el Derecho comparado, teniendo su origen en Alemania y con amplia influencia en el derecho español, la cual grosso modo significa establecer protecciones jurídicas a determinadas instituciones y en contrapartida señalar limitaciones tanto a los legisladores como a actuaciones de otros sujetos jurídicos. Así para los autores alemanes Maunz, Dürig, Herzog (citados por Roldan Xopa, 2002) las garantías institucionales significan:

“La protección jurídico-constitucional de supuestos de hecho normativos cerrados o complejos normativos determinados, que constituyen un determinado objeto, que se garantiza como institución (organización) jurídico-constitucionalmente. Las garantías institucionales son el reflejo de organizaciones jurídico-públicas formadas y organizadas y por ello, delimitables y diferenciables.” (Roldán Xopa, 2002:255)

Igualmente para el autor alemán Ster, la garantía institucional existe cuando:

“...las objetivizaciones (organizaciones institucionales, formas de organización y figuras jurídicas fundamentales) se encuentran formadas y limitadas por complejos normativos y actuar real y, en el precepto constitucional garantizador están configuradas de manera que, en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social” (Roldán Xopa, 2002:255).

Ahora bien, como suele suceder en las instituciones del derecho comparado, su ampliación no puede ser idéntica a los sistemas normativos que le dieron origen, pero sí permite reflexionar sobre sus posibilidades en nuestro contexto particular. Por ello, resulta útil para las Universidades Públicas Autónomas por ley, al ser éstas organizaciones e instituciones públicas que tienen en la autonomía universitaria un contenido material sustantivo. Así es pertinente identificar que mecanismo o procedimiento constitucional es el más adecuado para hacer valer la garantía constitucional de la autonomía universitaria, particularmente en la forma en que puede ejercitarlo su titular, la Universidad Pública Autónoma.

4.3.2.2 Legitimación para interponer controversias constitucionales

Ante este panorama, y como ya se discutió en referencias anteriores, el amparo, a quien podría identificarse como el canal inicial para ejercitar una garantía institucional, no es un medio fundamental ya que este se salvaguarda garantías individuales o en su caso sociales, generando una distancia del régimen jurídico donde se ubica las Universidades, ya que los conflictos que enfrenten éstas en muchas ocasiones abarcan aspectos del derecho público como competencias, límites de la autonomía, restricciones a otros órganos o entidades públicas. Por ello se identifica como un mecanismo jurídico que nuestro ordenamiento legal dispone: la controversia constitucional,

En tal suerte la controversia se ejercita frente a conflictos entre órganos del mismo orden o bien entre diversas combinaciones entre ellos. Recordando que justamente las controversias constitucionales son un espacio en que se dirimen conflictos de carácter constitucional entre órganos fundamentales del Estado o integrantes de diversos órdenes del mismo, razón por la cual al ser los organismos constitucionales autónomos o aquellos datados de cierto margen de autonomía –como las Universidades Públicas– actores del nuevo andamiaje institucional del Estado, una posibilidad eficiente para construir una Garantía Institucional a favor de éstas sería incluirles en la hipótesis contempladas en la actualidad en la fracción I del artículo 105 constitucional abriendo a las Universidades Públicas Autónomas por ley la posibilidad de interponer

controversias constitucionales siempre y cuando los conflictos se refieran a la constitucionalidad de actos o disposiciones generales que atenten contra la autonomía universitaria.⁷²

Históricamente en el Estado de México nuestra institución sólo encontró reconocimiento constitucional en el artículo 228 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México de 1827, cuando ésta era todavía Instituto Literario; actualmente, no se encuentra en ningún artículo referencia alguna de la Universidad ni de su Autonomía, por lo que es primordial alcanzar el reconocimiento de la Institución y sus principios orientadores, de modo que éstos obtengan un rango constitucional. Al respecto Piña y Uribe (2008) comentan que “la autonomía de que gozan las universidades es una garantía constitucional de doble efecto; pues por una parte, permite a los integrantes de esas comunidades orientar el destino institucional y por otro, limitar el ejercicio del poder político y de los poderes constituidos en todo aquello que suponga intromisión a su vida interna”. (Piña y Uribe 2008:26)

A lo anterior en el año 2008 en la dinámica provocada y convocada por el Rector de la UAEM José Martínez Vilchis; y en el ámbito de la academia de la Facultad de Derecho, el alumno de maestría y diputado local Cruz Juvenal Roa Sánchez, como resultado de los debates académicos y de la necesidad de defensa por parte del Estado de las Universidades Públicas de cualquier ataque indebido a la autonomía universitaria, presento el día 20 de octubre de 2008 ante la LVI Legislatura del Estado de México la “Iniciativa de Decreto para que la UAEM se inscriba en la Constitución Política del Estado de México” por la que se pretende reformar el artículo 5° de la constitución local adicionando en dos párrafo lo referente a la estricta vigilancia en materia educativa de lo previsto en el artículo 3° de la Constitución Federal, así como la inscripción de la Universidad Autónoma del Estado de México y sus principios orientadores.

⁷² Esta hipótesis es planteada en la misma línea por los doctores Piña y Uribe (2008) al señalar que se debe “otorgar legitimación a las Universidades públicas para que puedan promover acciones de inconstitucionalidad en contra de actos legislativos que vulneran o restrinjan su autonomía universitaria, en las que se planea violación abstracta de constitucionalidad, tal como sucede en las constitucionalismo local de las entidades federativas de Coahuila, Michoacán, Morelos, Tlaxcala y Veracruz. (Piña/Uribe, 2008:38).

4.3.2.3 El reconocimiento a nivel constitucional local de por lo menos una Universidad Autónoma.

Como se ha reiterado a lo largo de esta investigación un hecho fundamental para la vida de las Universidades Públicas, fue la reforma del artículo tercero constitucional de los años ochenta donde se elevó a estas instituciones educativas dentro de la Carta Magna y norma suprema de nuestro país. Este inminente cambio en la vida de la Universidad Pública se vio replicada por las Constituciones locales de los Estados, que estando en sintonía con la norma suprema integraron los elementos del texto constitucional al constitucionalismo local, pero que por lo mismo integro las mismas deficiencias en materia de protección y defensa de la vida universitaria.

Una actividad eficiente que sería medio para la defensa constitucional de la autonomía universitaria, y por ende de la Universidad Autónoma mexicana, es la integración y reconocimiento dentro de las Constituciones locales de por lo menos una Universidad Pública autónoma por ley, cuya existencia esté válidamente reconocida por la norma suprema del constitucionalismo local; siendo esta una acción legal de gran significado porque garantizaría la vigencia de una institución fundamental para el desarrollo de los Estados.

Así por ejemplo, sería pertinente retomar el hecho histórico presentado en el Estado de México, cuyo constituyente en concordancia con la visión del Congreso General de 1924, estableció en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano firmada el 14 de febrero de 1827, estableció que “en el lugar de la residencia de los supremos poderes habrá un Instituto Literario, para la enseñanza de todos los ramos de instrucción pública”. Antecedente que nos sirve para identificar como nuestros antepasados estuvieron preocupados por establecer dentro de nuestra *carta fundante* local la existencia de una institución que velara por el derecho a la educación pública.

Un referente actual es lo sucedido en tres constituciones de los Estados, quienes dentro del articulado normativo señalan por su nombre y función a sus respectivas universidades, tal es el caso de Morelos, que en su artículo 121 señala:

“Se otorga a la *Universidad del Estado* plena autonomía para impartir la enseñanza media superior y superior, crear las bases y desarrollar la investigación científica y humanística así como fomentar y difundir los beneficios de la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; para determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; tener la libre disposición y administración de su patrimonio, incluyendo el incremento del mismo por medio de fuentes propias, y realizar todos aquellos actos relacionados con sus fines” . (Constitución de Morelos, 2008)

Por su parte la Constitución del Estado libre y soberano de Tamaulipas en el artículo 140 identifica que:

“El Sistema Educativo Estatal se constituye por la educación que impartan el Estado, los Municipios o sus organismos descentralizados, la *Universidad Autónoma de Tamaulipas* y los particulares a quienes se autorice a impartir educación o se les reconozca validez oficial de estudios, mediante el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establezca la Ley reglamentaria, ciñéndose a lo prescrito en el Artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sujetándose siempre a la vigilancia e inspección oficiales” (Constitución de Tamaulipas, 2008)

Finalmente la Constitución del Estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio Llave, identifica a su Universidad al manifestar en su artículo 10º:

“La *Universidad Veracruzana* es una institución autónoma de educación superior. Conforme a la ley: tendrá la facultad de autogobernarse, expedir su reglamentación, y nombrar a sus autoridades; realizará sus fines de conservar, crear y transmitir la cultura y la ciencia, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, respetando las libertades de cátedra, de investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinará sus planes y programas; fijará los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrará libremente su patrimonio, que se integrará con las aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras los recursos generados por los servicios que preste, así como por los demás que señale su ley.” (Constitución de Veracruz, 2008)

Pareciera incensario señalar que contar con una mención explícita de las Universidades Públicas Autónomas por ley en los textos constitucionales locales, da a éstas una estabilidad, defensa y posición privilegiada dentro del sistema normativo local, abriendo diversas posibilidades, tal es el caso de las nuevas acciones de constitucionalidad local o la obligación explícita del Estado de garantizar su subsistencia, permanencia y crecimiento.

4.3.3. Propuesta de elaboración de una Ley de Autonomía que homogenice y uniforme el quehacer de las Universidades Públicas en México.

Como se mencionó en apartados anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo tercero, fracción VII establece que:

“VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.”

De este texto legal entendemos a la autonomía como el principio jurídico que posibilita que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue ésta actúen en un marco de libertad académica, administrativa y de gobierno. A pesar del gran valor que este reconocimiento tiene para las universidades, el texto constitucional no establece de forma precisa los alcances y los límites de este principio.

A esto, es necesario sumar que en nuestro país existen 34 universidades públicas autónomas, cada una de ellas con su propia ley orgánica o estatuto jurídico, diversidad de normas que no concretan un concepto o alcance de la autonomía.

Resulta entonces necesario establecer en la norma un concepto jurídico de la autonomía universitaria, con el propósito de marcar pautas de actuación general

para todas las instituciones que imparten educación, generan investigación y difunden el conocimiento con financiamiento estatal.

La autonomía universitaria no debe ser vista como un límite para la intervención estatal en las instituciones de educación superior pública, sino el cauce legal que posibilite defender los postulados que hicieron posible –al incorporarse en nuestra norma fundamental–, que los profesores y alumnos universitarios gocen de libertad de cátedra, examen y discusión de ideas; y que a su vez las universidades puedan generar normas propias que regulen su actividad interior.

Para mantener parámetros de calidad es necesario que las universidades sean capaces de establecer con libertad los requisitos que un estudiante debe tener para ingresar a sus aulas; y también cuáles son los criterios para evaluarlos y otorgarles un título o un grado universitario.

En materia de investigación, las Universidades Públicas son las responsables de generar y transmitir conocimiento nuevo y útil que genere progreso a la sociedad. Este conocimiento no puede generarse de forma libre sin un marco jurídico que posibilite al investigador universitario decidir qué investigar y bajo qué doctrina o metodología hacerlo. Es importante también que la Universidad sea capaz de establecer sus propias políticas de diseminación científica.

Lo anterior no es posible sin un marco que regule de forma adecuada la autonomía universitaria, sin una norma que establezca cuáles son los alcances y los límites de este principio, las universidades quedan expuestas a embates externos que comprometen la consecución adecuada de sus fines.

Sin embargo, como lo señaló Ángel Díaz Barriga (2004), como Director de Estudios Estratégicos de ANUIES, la autonomía universitaria ha sido desacreditada por los siguientes aspectos:

- No existe autonomía financiera, como se ha mostrado
- No existe extraterritorialidad (aunque sea empleada para justificar una serie de violación de leyes, impedir que ingrese la policía al espacio universitario)

- Las universidades deben regirse por un marco jurídico nacional, pero también deben cumplir proyectos educativos estatales, así como responder a normas nacionales en la administración de su presupuesto. (Díaz Barriga, 2004)

Por ello, es importante crear un marco jurídico que defina este principio con el objetivo de garantizar la libertad de las universidades de autoregularse y que a su vez establezca un camino adecuado para esta autoregulación. La autonomía no debe de ser un mecanismo para incumplir con las obligaciones legales, sino una vía para posibilitarlas.

Un ejemplo de este esfuerzo es el realizado en España a través de la Ley Orgánica de Universidades publicada el 24 de diciembre de 1983, que establece en los siguientes términos la autonomía de sus universidades:

- La elaboración de su Estatuto y normas de funcionamiento interno.
- La elección, designación y remoción de sus órganos de gobierno y administración.
- La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
- El establecimiento y modificación de sus plantillas; la selección, formación y promoción de su personal y la determinación de las condiciones en las que ha de desarrollar sus actividades.
- La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
- La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia (Rivière, 1988: 13)

Sin duda este aporte es muy valioso y nos ayuda a vislumbrar el reto que como país tenemos ante la falta de una definición clara del concepto de autonomía, de sus alcances y de sus limitaciones. Nuestro país debe contar con una Ley de Autonomía Universitaria, reglamentaria de la fracción VII del artículo tercero constitucional, que sea resultado del consenso de todas las Universidades Públicas Autónomas, organismos que deben trabajar de forma coordinada para puntualizar los aspectos que deben regularse y especificar la forma en la que esto debe hacerse.

La Ley de Autonomía Universitaria deberá definir a la autonomía como un instrumento esencial que permita a las instituciones de educación superior:

- Cumplir cabalmente los fines de educar, investigar y difundir la cultura.
- Determinar de forma libre la forma de vincularse con otras instituciones.
- Fijar libremente los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de los miembros de su comunidad.
- Establecer de forma libre su forma de organización y funcionamiento.
- Participar en la dirección política del Estado a través de la institucionalización de las universidades.
- Definir criterios de asignación presupuestal.
- Crear límites y controles como la transparencia y la rendición de cuentas.
- Incorporar parámetros mínimos de calidad para todas las universidades mexicanas.

La creación de una norma que incorpore estos elementos permitiría la armonización de los ordenamientos de cada institución de educación superior del país y con ello se contribuiría al cumplimiento de los más altos fines universitarios: la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

CONCLUSIONES

ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

CONCLUSIONES

ENUNCIATIVAS Y PROPOSITIVAS

PRIMERA.- Tras el desarrollo de la investigación se puede comprender que las Universidades Públicas se encuentran, entre las pocas instituciones que han logrado sobrevivir con tanta fuerza a las convulsiones que agitaron la vida de la humanidad, tal vez sólo ellas, han perdurado con un fin certero, claro y entendido como prioritario; sobreviviendo revoluciones, obstinaciones, conflictos -internos y externos -, divisiones y ahora carencia de recursos, desprestigios, masificación y no poca carga de dificultades operacionales.

SEGUNDA.- La Universidad es una institución de formación, cuyas bases son la docencia, la investigación y la extensión; está sustentada por principios y valores que le permiten promover la ciencia y la cultura en concordancia con su vocación humanista, revestida de características adquiridas en el devenir histórico como la autonomía, la identidad y el humanismo y cuya finalidad es la formación académica, la investigación y extensión de sus conocimientos ante la sociedad.

TERCERA.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la fracción VII del artículo 3º, establece que:

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

términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

A pesar de que el texto constitucional no señala de manera textual una definición, de esta fracción podemos inferir que la Universidad, es un órgano descentralizado con facultad y responsabilidad para gobernarse por sí misma. Cuyos fines, serán la de educar, investigar y difundir la cultura conforme a los principios constitucionales en materia educativa. Para lo cual, deberá respetar la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y la discusión de las ideas, asimismo podrá determinar sus planes y programas, fijando sus términos de ingreso, promoción y permanencia a su persona; administrando para si su patrimonio.

En este mismo sentido, se destaca como fuente de este estudio, a la *Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México*, que define a la Institución, como

“un organismo público, descentralizado del Estado de México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de plena autonomía en su régimen interior en todo lo concerniente a sus aspectos académico, técnico, de gobierno, administrativo y económico”.

CUARTA.- Para comprender la naturaleza excepcional que reviste a la existencia y funcionamiento de las Universidades Públicas, debemos detenernos en una de sus bases esenciales: los principios. Éstos, son una consecuencia de la naturaleza jurídica de la Universidad, reflejada en el artículo 3° constitucional que los refiere y limita en su propia dimensión. El texto constitucional los identifica como principios orientadores para la consecución de los fines sustantivos de las instituciones de educación superior, definiendo su vocación por la libertad, democracia y conciencia social en la independencia y en la justicia; a raíz de esto, el Estado debe respetar absolutamente estos principios para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente de forma que cumplan con el objeto de su existencia.

QUINTA.- El texto constitucional, de forma implícita, determina como fines de las universidades autónomas impartir educación superior; educar; investigar y difundir la cultura, siempre observando respeto por la libertad de cátedra e investigación, el libre examen y la libre discusión de las ideas. Y aunque estas instituciones cuenten con independencia para determinar los términos y condiciones en que se desarrollen los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en la que administrarán su patrimonio, es necesario analizar con profundidad cuales son los límites de esta autonomía, así como establecer la naturaleza jurídica de la universidad pública a través del razonamiento de los principios que cimientan su razón de ser.

SEXTA.- Ubicando diversas posiciones teóricas sobre la Universidad, se vinculó el pensamiento de Dworkin, el cual inclinado por la preponderancia de los principios al ponderar la existencia de principios superiores que no necesariamente se contemplan en la norma pero cuya observancia y especialmente estudio es fundamental para la comprensión y redimensionamiento de un ente social como la Universidad. Se puede decir que su Teoría General del Derecho al no excluir ni el razonamiento moral ni el filosófico facilita la comprensión entre lo que corresponde al positivismo jurídico y lo que toca a la filosofía, elementos que en un tema como la Universidad se funden y confunden ya que ésta por su propia naturaleza y su vinculación social está íntimamente ligada entre estas dos esferas

SÉPTIMA.- Por su parte Karl Jaspers, expone un rechazo de la concepción utilitaria de la Universidad así como su entendimiento como fruto de la pura racionalidad, por lo que para él representa una comunidad dedicada vitalmente

a buscar la verdad, por medio de la limitación de las deformaciones, la formulación de soluciones a problemas concretos y el trazo de posibles líneas de desarrollo hacia el futuro, a través de tres objetivos inseparables, la investigación, la educación y la cultura. Donde la misión de la Universidad es “la búsqueda de la verdad” en la comunidad de investigadores y discípulos, que cumple el cometido moderno de llevar la razón científica a los diferentes espacios vitales, de ahí que su espíritu originario sea la transformación de sujetos críticos a la luz de la dinamización del conocimiento. Así el pensamiento de Jaspers dota de aportaciones importantes al tema, ya que ubica con claridad a la Universidad Pública como un conjunto dedicado a la enseñanza para las profesiones especiales, la investigación y la difusión de la cultura, cuyos fines constituyen una indisoluble unidad por lo que un fin no puede ser desligado uno del otro sin aniquilar la sustancia espiritual de la Universidad y sin dejar de atrofiarse a sí mismo

En tal suerte se encuentra en Karl Jaspers un auténtico exponente de la idea de la Universidad de su origen y sentido histórico y una abundante materia de referencia en términos de contenido ideológico. Aporta un sustancial estudio de la función de la Universidad y de su transformación derivada de la independencia y a su vez, dependencia del Estado, sin que ello signifique abandonar los principios que la originaron, tales como la búsqueda de la verdad, la defensa de la investigación, la importancia de su carácter científico y la libertad y universalidad que le caracteriza.

OCTAVA.- Como soporte teórico también se identificó en el pensamiento de Marcos Kaplan con gran importancia, no sólo por su peculiar entendimiento del mundo contemporáneo global, sino por su particular preocupación por el desarrollo e innovación de la Universidad Pública Mexicana. Afirma que pese a la diversidad y complejidad de sus factores y componentes, nunca llega la Universidad a ser mero reflejo o producto de otras fuerzas y estructuras, ni simple instrumento de una clase, institución o poder. A la inversa, tampoco ha sido mera sede de un saber desencarnado, de una especulación abstracta, de una producción y distribución rutinarias de conocimientos, ni de libertad

académica renuente a cualquier compromiso, al margen de fuerzas, dinámicas y situaciones históricas concretas

Por ello, el pensamiento de Kaplan permite reforzar concepciones en torno de la Universidad, poniendo énfasis en la evolución de la misma en este último cuarto de siglo, atendiendo las crisis que ha vivido podemos decir que la iniciativa individual se impone sobre la responsabilidad colectiva. Esa iniciativa debe ser congruente con el objeto de un plan nacional de desarrollo y tal situación merece un examen crítico. Ello incide inevitablemente en la planeación, organización y funcionamiento de la Universidad Pública, y en sus principales niveles, aspectos, actividades y logros, retomando el peso de los ideales, principios y valores como la encarnación de los fines universitarios dentro de un proceso inevitable de cambio social.

NOVENA.- Las Universidades Públicas Autónomas por ley, tienen una presencia en el marco jurídico mexicano llega con retraso a su existencia práctica debido a que en los hechos, las Instituciones de educación superior cumplían su misión en un ambiente de libertad y mediana independencia, incluso antes de la concesión expresa de autonomía en el artículo tercero del texto constitucional, teniendo como antecedentes los movimientos autonomistas que logran la ley de 1929 para la Universidad Nacional, y que sirvieron de modelo para un proceso de lucha a favor de la autonomía en el resto de ellas, que paulatinamente fueron dotadas de este principio, por decisión de las legislaciones federal y locales respectivamente. En este sentido, la correspondencia y subordinación de la legislación universitaria tiene su génesis, como ha quedado de manifiesto, en la fracción VII del artículo 3° de la *lex fundamentalis* mexicana de 1917. A través de ella se “*funda*” el régimen de autonomía de las Universidades Públicas, mismo que se expresa a través de las denominadas Leyes de autonomía universitaria.

DÉCIMA.- Por tal motivo se debe entender al Derecho Universitario como una rama del Derecho Constitucional que estudia la autonomía universitaria, es decir, profundiza en el conocimiento de su personalidad jurídica, en la administración de su patrimonio propio y en el ejercicio de su autonomía técnica y orgánica; refiriéndose a la vez a las disposiciones jurídicas que en materia de educación y ejercicio profesional deben observar las universidades.

Por su parte, la legislación universitaria se constituye por las normas jurídicas que regulan las funciones sustantivas y adjetivas de la universidad, las cuales son expedidas por el órgano universitario de mayor jerarquía conforme a los procedimientos legislativos establecidos en los Estatutos o Reglamentos Generales de cada universidad, observando para ello los principios constitucionales.

DÉCIMA PRIMERA.- Se identificó que la autonomía constitucional, que asiste a las Universidades Públicas autónomas por ley en México, se traduce en las facultades para contar con personalidad jurídica propia, administrar un patrimonio propio, ejercer una autonomía técnica y otra orgánica. Son precisamente este conjunto de facultades, los elementos que permiten distinguirles de otras formas de organización administrativa; y aún más, los elementos que configuran el principio epistemológico y constitucional de su autonomía.

DÉCIMA SEGUNDA.- Se identificó a la Universidad como un fenómeno con múltiples aristas y diferentes concepciones, su estudio sobrepasa las fronteras de un conocimiento aislado ya que sus acciones y repercusiones tocan sino todas, la mayoría de las actividades de la sociedad donde se ubica. Las cuales tienen su origen en distintos momentos históricos, desde el más antiguo, como la Real y Pontificia Universidad de México de la Época Colonial, la Universidad Nacional creada por Justo Sierra o los siempre valiosos Institutos

Científicos y Literarios de Oaxaca y Toluca en el siglo XIX, instituciones de donde se generarían las futuras Universidades Públicas.

DÉCIMA TERCERA.- Se concluyó que la Universidad pública, asume la reivindicación en el nivel Superior de la educación Universal gratuita y obligatoria, como un derecho para todos sin distinción de credos, razas o posiciones económicas. Como una finalidad de la nación, obligación y necesidad del Estado y finalmente como un deber de la sociedad al generar ciudadanos más preparados y con el mayor grado posible de desarrollo personal, porque la educación es percibida, como una condición que fomenta la libertad, permite el acceso a formas superiores de empleo, ingreso, bienestar y productividad, abriendo canales para la participación social y el acceso a los espacios públicos.

DÉCIMA CUARTA.- La autonomía emana del ejercicio jurídico de una entidad que demanda al poder central se le deleguen funciones, atribuciones y responsabilidades, instancias plasmadas en el derecho positivo que le crea y articula. Proviene de un proceso amplio, complejo y no exento de contradicciones, partiendo de la idea que si bien surgió a nivel de ley, su aplicación práctica estuvo marcada en la figura de la descentralización administrativa, sin dejar de considerarse como organismos auxiliares del Estado. La idea de que la universidad debe gobernarse y regularse por sí misma, es la esencia de la autonomía universitaria. La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse, tener sus propias normas en el marco de su ley orgánica, designar a sus autoridades, determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra, investigación y para administrar libremente su patrimonio

Desde el marco constitucional, la autonomía es comprendida como un derecho de la Universidad y como una garantía social de los ciudadanos, es igualmente un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, suponiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Significa un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propio de las universidades y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación y creación y la administración de su patrimonio, es al fin de cuentas un acuerdo tácito entre los universitarios para vivir en libertad con responsabilidad.

DÉCIMA QUINTA.- La Universidad Pública transita de la mano con la evolución constitucional de México, sin perder de vista que es hasta los años ochenta del siglo XX, donde se reconoce a rangos constitucional la presencia de las instituciones públicas de educación superior en nuestra Carta Magna, pero lo anterior no significa que la materia educativa inherente a las actividades de las Universidad, siempre ha estado presente en nuestras diferentes normas fundante.

En este sentido hay que destacar, que las Constituciones que han tenido vigencia en nuestro país, con mayor o menor medida establecieron preceptos en materia educativa. Sin embargo, hay que destacar que los textos del siglo XXI, se enfocaron prioritariamente en garantizar la libertad en el ámbito educativo o la voluntad por favorecerlo; siendo hasta el siglo XX con el proceso constitucional revolucionario y la texto de 1917, donde el tema de la educación se traslada de la meras aspiración libertaria, a una definición mucho más sustantivas y obligada para el Estado naciente.

DÉCIMA SEXTA.- Para la educación superior tiene gran importancia la reforma constitucional del artículo tercero, publicada en junio de 1980, donde se introdujo la fracción VII, que elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, que ya tenían reconocida en diversas leyes particulares, pero que no estaba claramente señalada en nuestra norma suprema. El cual se da por los cambios que impulsan dentro de las

propias Universidades públicas, que habían experimentado un aumento de docentes, alumnos y personal administrativo, lo que dificultada la toma de acuerdos y el solucionar conflictos dentro de un ambiente ya alejado de la comunicada mínima e inserto en una creciente masificación.

DÉCIMA SÉPTIMA.- El tema de la Universidad Pública autónoma por ley en México se halla inmerso en un orden jurídico establecido en el llamado orden kelsesiano, teoría de la cual emana el sistema jurídico mexicano. El objeto del conocimiento de este sistema, es evidentemente el derecho positivo en cuanto a que se compone por un sistema de leyes emanado de la voluntad pactada de un legislador.

De ahí que se ubique dentro de la llamada Supremacía constitucional, que es el eje rector del ordenamiento jurídico, esto significa, que en un sistema jurídico dado, el conjunto de normas jurídicas expedidas por los órganos del Estado facultados para hacerlo, esta supeditadas por jerarquía al poder del a Constitución. La cual, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema, si partimos del supuesto de que para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, siendo preciso que todo le sea inferior, y lo que no lo es, sea en consecuencia parte de ella.

DÉCIMA OCTAVA.- Es común que este Derecho Universitario sea equiparado y confundido con la legislación universitaria, pues se ha considerado que ésta es el ámbito jurídico en el que se desenvuelven las instituciones públicas de enseñanza superior de nuestro país. No obstante esta confusión, se ha llegado al extremo de denominarle como reglamentación doméstica o normatividad jurídica interna. Por ello se advierte que no existe una nítida

distinción entre el Derecho Universitario y la legislación universitaria, aún a pesar de que se ha distinguido entre legislación universitaria externa e interna.

Así desde una posición personal, se entiende que el Derecho Universitario constituye una rama del Derecho Constitucional que estudia la autonomía universitaria, es decir, profundiza en el conocimiento de su personalidad jurídica, en la administración de su patrimonio propio y en el ejercicio de su autonomía técnica y orgánica; concomitantemente, refiere a las disposiciones jurídicas que en materia de educación y ejercicio profesional deben observar las universidades.

DÉCIMA NOVENA.- Analizando el sistema normativo mexicano, existe un total de treinta y cuatro de Universidades autónomas públicas por ley, las cuales, según sus propias características reúnen y desarrollan dentro de su propia legislación lo establecido en el artículo 3º. Fracción VII de la Constitución Federal. Recogiéndose como elementos comunes: autonomía, patrimonio propio, principio de libertad de cátedra, libertad de investigación, libre discusión de las ideas, libertad para organizar su autogobierno, responsabilidad social, humanismo, libre examen, amor a la patria, conciencia de la responsabilidad social.

VIGESIMA.- Para comprender a la Universidad Pública actual se ubicaron diversas variables externas que impacta a la Universidad Pública hoy, destacándose la evaluación y acreditación de planes y programas de estudio por organismos certificadores externos; la Certificación de procesos normativos por normas internacionales; las políticas nacionales entorno al financiamiento federal y estatal de las Universidades Públicas y el juicio de amparo y su impacto en los principios universitarios, por medio del análisis de casos relevantes.

VIGESIMA PRIMERA.- Particularizando sobre la Evaluación y acreditación de planes y programas de estudio, se habla de pertinencia haciendo

énfasis a la necesidad de las Universidades por orientar sus actividades al medio donde se ubica, respondiendo a las necesidades que le rodean en el ámbito económico, político, social y cultural; finalmente se impulsa la internacionalización como consecuencia del progreso inminente de globalización, tanto de los conocimientos como de la sociedad, mismo que obliga a mirar más allá de nuestras fronteras para construir el conocimiento.

Dentro de este contexto, es que surgen elementos como la evaluación y la acreditación, lo cuales representar la materialización de los principios antes referidos, los cuales combinan visiones internacionales y diversos modelos de regulación interna característicos de un Estado evaluador. Un hecho importante para la institucionalización de estos procesos, fue que desde el nivel federal, una parte significativa del presupuesto a las instituciones de educación superior, dependió de que las instituciones cubrieran dichos ejercicios evaluativos, asegurando o no por este camino su presupuesto.

Así se identifica que la autonomía sufre una herida interna y externa en cada proceso evaluativo, ya que al ceder su capacidad de decisión al cumplimiento de los estándares evaluativos, en términos fácticos se reducen los márgenes de la misma autonomía. Verbigracia, para las Universidades Públicas autónomas por ley, poco campo de acción les queda, ya que resistirse a este tipo de procesos, significa la reducción financiera, efecto que ninguna está dispuesta a correr, aún por salvaguardar los valores universitarios. Esta preocupante interferencia, ha de verse entonces, como una suerte de “mal necesario” que, con una óptica positiva ayuda a incrementar los niveles de calidad, al tiempo de dotar de recursos económicos a la misma institución.

VIGESIMA SEGUNDA.- Respecto a la Certificación de procesos normativos por normas internacionales, se identificó que estos sistemas buscan ubicar a las instituciones de educación superior, como lo son las Universidades Públicas, como entes que no están ajenos a la dinámica de calidad y certificación internacional, pero que al mismo tiempo al implementarlos no pierde sus valores y principios como lo son: la autonomía, la búsqueda de la verdad,

democracia, servicio, libertad académica, tolerancia, respeto y pluralidad, calidad e innovación y transparencia.

Lo anterior no significa que en términos estrictamente doctrinarios estos procesos de certificación por estándares internacionales de calidad, pudieran representar la presencia de un agente extraño que interfiere con la organización interna de las Universidades Públicas, lo que podría traducirse en un ataque indirecto a la autonomía universitaria. Pero, si se mira con mayor detenimiento es poco probable que las actividades de certificadoras bajo modelos de calidad, ataque la sustancia de la vida universitaria, ya que su vocación es posibilidad y mejorar los procesos que las instituciones y sus componentes ofrecen a su comunidad, lo que se traduce en beneficios tangibles para los universitarios.

VIGESIMA TERCERA.- En materia de políticas nacionales entorno al financiamiento federal y estatal de las Universidades Públicas se encontró que estas generan en el seno de las Universidades Públicas un margen de incertidumbre en las propias instituciones respecto a la planeación de su desarrollo, que si bien se han visto mejorado con programas institucionales regidos por metas específicas, éstos no dejan de adolecer de un financiamiento incierto, constantemente amenazado por la falta de recursos de un año a otro.

Siendo notorio que con el paso de los años y la diversificación de problemáticas dentro de la educación superior, y particularmente de las Universidades Públicas, al convertirse en auténticos actores sociales y políticos, que exigen, reclaman y negocian mejores condiciones presupuétales, para el cumplimiento de sus funciones sustantivas, no son pocas las voces, que presionan contracorriente, impulsando modelos que en cierta medida ponen en duda el financiamiento público para las Universidades por parte del Estado.

VIGESIMA CUARTA.- Frente a esto, se concluye que las políticas de financiamiento deben ser un mecanismo no sujeto a regateo o chantaje, por el

contrario, han de convertirse en un proceso que garantice los recursos suficientes para que las Universidades puedan cumplir su función social mediante la puesta en práctica de sus misiones específicas, por medio de una autodefinición y autovaloración de sus fines sustantivos. Es decir, el financiamiento lejos de ser un medio de confrontación, debe convertirse en un medio para reforzar la pluralidad y hacer más eficiente el cumplimiento de los fines sustantivos a favor de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura.

VIGESIMA QUINTA.- Con relación al juicio de amparo y su impacto en los principios universitarios como variable en la vida de las Universidades de identificó que los preceptos ubicados en el marco constitucional en materia de Amparo, se ubica la autonomía universitaria que es comprendida como un derecho de la Universidad y como una garantía social de los ciudadanos, ya que es igualmente un principio que debe guiar las actitudes, valores y conductas de la comunidad universitaria, suponiendo un conjunto de responsabilidades por parte de quienes se benefician con ella. Significa un total respeto del Estado hacia formas de organización y gobierno propio de las universidades y el cumplimiento de sus valores supremos como la libertad de cátedra, la investigación y creación y la administración de su patrimonio, es al fin de cuentas un acuerdo tácito entre los universitarios para vivir en libertad con responsabilidad.

Relación por demás difusa, ya que muchos de los actos ejercidos por las autoridades universitarias, no necesariamente constituyen una relación de supra o subordinación, especialmente cuando no es claro si se está ante una relación de autoridad-gobernado. Ya que la vida universitaria, contrario a las relaciones entre las autoridades estatales y los particulares, ostenta un equilibrio diferente, el cual concentra relaciones mucho más complejas que la subordinación jurídica, tales como fraternidad, solidaridad, respeto, tolerancia, libertad de cátedra, humanismo o laicismo. Elementos que por su naturaleza educativa van más allá de un arreglo legal o una posición de autoridad definida.

VIGESIMA SEXTA.- Identificando variables internas que afectar la vida universitaria se encuentra el marco normativo universitario, se traduce en la necesidad de consolidar una legislación, que refleje las misiones y políticas de la Universidad, estableciendo ciertos horizontes para su desarrollo, con punta de lanza y no como obstáculo para la vida interna; lo que al tiempo, apunte un cuerpo normativo eficaz para resolver las necesidades y solventar las problemáticas internas, que al tiempo, sea evolutiva en concordancia con los cambios sociales y la diversificación de conocimientos.

Con la misma perspectiva no deben perderse de vista los riesgos que afronta la Universidad pública autónoma en sus relaciones actuales, tanto externas o más en las internas, si no se retoma el supremo valor de la vida universitaria, que teniendo como eje la autonomía, permita discutir y solucionar nuestros conflictos internos, dentro de los márgenes que misma autonomía dota, sin recurrir a instancias externas que, por no comprender la auténtica dimensión de la comunidad universitaria, en no pocas ocasiones atentan contra sus principios y en casos extremos vulneran sus valores.

Dicha reflexión viene a cuenta, por un fenómeno actual donde ciertos universitarios encuentran como única salida a sus diferencias con la comunidad por medio de procesos jurídicos, cuya última instancia es el juicio de amparo, llevando o mejor dicho arriesgando a nuestras casas de estudio, a un camino que judicializa la vida universitaria, lo que representa una alternación a la vida en comunidad, evidenciando las fallas y carencias que aún con el paso de los años nuestras instituciones poseen, las cuales se ven reflejadas en un deficiente marco jurídico interno, que carece de medios que faciliten la resolución de los conflictos, el respeto a los derechos universitarios y articulen las normas básicas de convivencia en comunidad.

VIGESIMA SÉPTIMA.- Así en las Universidades públicas, la democracia no debe entenderse solamente como un criterio electoral, donde pervirtiéndose

por las formas de la política tradicional se busque el poder dentro de las aulas por un ejercicio de mera elección popular. A ellas les corresponde un sentido decisional de mayor extensión y alcance que el electivo, ya que conlleva una responsabilidad mayor en virtud de perseguir fines superiores al representativo político, como la de enseñar, investigar y difundir el conocimiento y la cultura.

Por ello, la democracia y la autonomía universitaria, no deben verse como la inclusión de la Universidad en la dinámica de vaivenes ideológicos políticos, ya que sería integrar al mundo universitario, dentro del posicionamiento ideológico y postulados de los partidos, rompiendo el equilibrio entre las afinidades profesionales o científicas, sustento de las relaciones internas de los centros de enseñanza, por nuevas alianzas de tipo ideológico o político en la búsqueda de poder.

VIGESIMA OCTAVA.- Se comprendió que en la Universidad Pública, aun cuando ésta, es una institución del saber, en ella coexiste una institución de poder, que siendo legítimo, se organiza de forma jerárquica, escalonada y donde existen relaciones de mando y obediencia, como en cualquier espacio de autoridad. Es lógico que nuestro afecto e identidad hacia la Universidad Pública, obligue a verla como una comunidad cohesionada por una serie de valores superiores a cualquier predetención política, vista como una unidad cuya única diferencia se da por condición de los grados de saber, más no de poder.

Pero esta idea claustral y colegiada de la Universidad, en la práctica integra otros elementos más característicos de la vida del poder, que la vida del saber, lo que no evita comprender que en ella conviven autoridades formales, que lejos de identificar su proceso de elección o la legitimidad de sus cargos, ejercitan el poder dentro de una comunidad dada, y por lo tanto son figuras de autoridad y mando, con un poder vinculante sobre las conductas de docentes, alumnos y trabajadores universitarios.

VIGESIMA NOVENA.- En materia de gobernabilidad, se concluye que las Universidades son cada vez más responsables de sus propias acciones, utilizando

para ello la gobernabilidad institucional constituida como eje fundamental para operar bajo este nuevo modelo. Si las instituciones no asumen su nueva identidad como establecimientos activos que persiguen sus propias finalidades específicas, difícilmente podrán funcionar bajo los mecanismos de conducción que han sido establecidos, poniendo en riesgo con ello su viabilidad, e incluso su existencia misma.

Desde el ámbito interno, la gobernabilidad tiene que ver con el manejo cotidiano de la institución, partiendo de la determinación de su misión y los propósitos que le otorgan dirección y se extiende a los procesos de toma de decisiones, el diseño de sus estructuras de autoridad, y el alcance y modalidades de sus particulares formas de organización. Incluye también ciertas prácticas que amplían o inhiben su capacidad de intervención y respuesta, permitiendo el diseño de estrategias cuya efectividad descansará en la flexibilidad de sus estructuras. Del mismo modo abarca ciertos estilos de dirección, y el establecimiento de normas y rutinas para potenciar el trabajo, favoreciendo la integración.

TRIGESIMA.- Como consecuencia de la propia investigación se propuso una Teoría General del Derecho Universitario, como instrumento que posibilita estructurar al derecho pero construyendo sus componentes, definiendo sus elementos y analizando sus particularidades. De este modo, al aproximarse al Derecho Universitario, resulta comprensible que la carencia de una teoría como tal de este, dificulte su desarrollo y aplicación en la comunidad donde se origina.

En este sentido, una Teoría General del Derecho Universitario es el campo propicio para definir desde el espacio teórico el objeto, la naturaleza, las relaciones, los sujetos, las fuentes y los conceptos fundamentales de una disciplina jurídica que tiene amplias repercusiones al ubicar en su seno, comunidades enteras, procesos complejos y el cumplimiento de un derecho constitucional esencial, como lo es la Educación pública.

En tal suerte se propone que esta Teoría General del Derecho Universitario se integre por lo siguiente: Objeto de estudio; Concepto, Ubicación y relación con otras disciplinas del Derecho, Sujetos, Conceptos Fundamentales, entre otros elementos.

TRIGESIMA PRIMERA.- Es importante identificar que durante casi tres décadas el debate sobre la autonomía se centró sino exclusiva, si principalmente en la jurisdicción territorial a los recintos universitarios, lo que se reflejaba en una lucha constante por dilucidar los límites entre la autonomía y la extraterritorialidad, tema particularmente conflictivo frente a las reacción y acciones de movimientos estudiantiles y gremiales. Ahora, este tema, posiblemente como muchos otros que se han desprendido de las transformaciones económicas pero sobre todo políticas que vive México a inicios del siglo XXI, nos obliga a redefinir esta lucha, la cual no se centra únicamente en factores como la territorialidad y competencia.

Por tanto actualmente la discusión se ha concentrado en nuevos factores, como la rendición de cuentas del ejercicio presupuestal ante instancias de los poderes Ejecutivo y Legislativo; la feroz exigencia de procesos de evaluación, acreditación y certificación como posible injerencia de órganos externos al régimen universitario, el financiamiento diferenciado y sujeto a patrones de calidad y eficiencia, entre otras. Ante estos extremos, del pasado que pugnaba distancia, y la actual distancia que presenta desinterés, el tema de la autonomía académica y su defensa jurídica ha sido poco o nada debatido, a pesar de que, se argumenta a menudo, que la autonomía académica y de gobierno son consustanciales a la naturaleza universitaria, al menos para las Universidades Públicas Autónomas por ley.

TRIGESIMA SEGUNDA Se concluye que la defensa de la autonomía no es por sí mismo una lucha contra los agentes externos o un obseso carácter patrimonialista o excluyendo de la comunidad universitaria hacia el mundo que le rodea; por el contrario, representa una aspiración suprema por conservar en el mejor estado un legado histórico que se mezcla con el derecho constitucional

a la educación, resultado esto a su vez una forma de defensa de los principios y valores humanos y democráticos a los que todos los seres humanos debemos acceder, especialmente las prerrogativas y derechos enunciados en el artículo tercero constitucional, y que desde luego encuentran a la Universidad un espacio de resonancia y acción.

Del mismo modo, se proponen nuevas figuras jurídicas que posibilitaría una defensa jurídica de los principios y valores universitarios, tal es el caso de las llamadas Garantías Institucionales, la legitimación para promover controversias constitucionales, el reconocimiento a nivel constitucional local de por lo menos una Universidad Autónoma, y la expedición de leyes de autonomía que engloben las normas orgánicas o reglamentarias de las Universidades Públicas mexicanas.

TRIGESIMA TERCERA.- Se propone construir un modelo de Garantías Institucionales que defiendan y salvaguarden la Autonomía Universitaria, así se propone dotar a las Universidades Públicas Autónomas por ley, de la legitimación para interponer controversias constitucionales, lo que se vería reflejado al incluirles en la hipótesis contempladas en la actualidad en la fracción I del artículo 105 constitucional abriendo a las Universidades Públicas Autónomas por ley la posibilidad de interponer controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad siempre y cuando los conflictos se refieran a la constitucionalidad de actos o disposiciones generales que atenten contra la autonomía universitaria. Ello implica modificaciones legales en los siguientes términos:

En el artículo 105 Constitucional, fracción I establece:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;

- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;
- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

...

Se propone la siguiente reforma y adición del mismo, para que su redacción se conforme de la siguiente forma:

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;

- h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- l) Las Universidades Públicas Autónomas por ley, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales que atenten contra la autonomía universitaria.**

...

Del mismo modo resultaría consecuente con esta reforma constitucional, que las Constituciones locales, permitieran en el marco de su constitucionalismo local la posibilidad de que las Universidades Públicas Autónomas por ley, en el marco de su competencia pudieran interponer controversias sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales que atenten contra la autonomía universitaria.

TRIGESIMA CUARTA.- Como otro elemento en defensa de la Autonomía universitaria se plantea el reconocimiento a nivel constitucional local de por lo menos una Universidad Autónoma. Garantizando con ello la vigencia de una institución fundamental para el desarrollo de los Estados. Por ello, a manera de ejemplo se propone realizar la referida modificación en la Constitución Política del Estado libre y soberano de México, con la siguiente propuesta:

La adición de un párrafo noveno al artículo 5 de la Constitución Política del Estado libre y soberano de México, para establecer:

Artículo 5.- En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.

....
....
....
....
....
....
....

La *Universidad Autónoma del Estado de México* es una institución autónoma de educación superior. Conforme a la ley: tendrá la facultad de autogobernarse, expedir su reglamentación, y nombrar a sus autoridades; realizará sus fines de conservar, crear y transmitir la cultura y la ciencia, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, respetando las libertades de cátedra, de investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinará sus planes y programas; fijará los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrará libremente su patrimonio, que se integrará con las aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras los recursos generados por los servicios que preste, así como por los demás que señale su ley

....

TRIGESIMA QUINTA.- Finalmente se propone construir una propuesta que sirva para crear un marco normativo para la Autonomía universitaria, que delimite muy claramente las fronteras de este precepto de libertad, y aborde los temas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de forma armónica, legítima y con eficiencia jurídica. Un mecanismo para conformar una nueva arquitectura normativa en la que se fundamente el proyecto de educación superior que demanda y requiere el México actual.

Esta nueva arquitectura deberá tener como característica la capacidad de responder con flexibilidad a los vertiginosos cambios derivados de la globalización y virtualidad mundial, sin descuidar los principios básicos constitucionales a los que debe atender la educación superior y muy especialmente las Universidades, cuyo compromiso social es mucho más amplio, al abarcar las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura.

Por tal razón se propone la reforma de la fracción VII del artículo 3º Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se adicione la existencia de una legislación reglamentaria de la referida fracción, en cuyo texto se vería reflejada la Ley General de Autonomía Universitaria, en los términos siguientes:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio, **lo anterior de conformidad a ley reglamentaria..**

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir la ley reglamentaria, que será de orden público y desarrollará y concretará las disposiciones relativas a la Autonomía Universitaria, y...

...

Como consecuencia de esta reforma y adición constitucional, se deberá integrar en un texto legal secundario, uniforme y de carácter nacional, los principios y valores universitarios, como salvaguarda de la Autonomía Universitaria, desarrollando y clarificando los preceptos constitucionales de autogobierno, libertad de cátedra e investigación, libre examen y discusión de las ideas,

determinación de planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, así como administrarán su patrimonio.

La referida normatividad, deberá contener al menos, los siguientes elementos:

- a) Carácter de la ley
- b) Objeto de la ley
- c) Ámbito de aplicación
- d) Definiciones
- e) Principios y valores universitarios
 - Campo de aplicación
 - Limitación y respeto de la autonomía universitaria
- f) Definición de los esquemas para la articulación de las Universidades Autónomas con el sistema nacional de educación superior.
- g) Definición de los criterios de asignación presupuestal, estableciendo las bases para lograr que se destine un porcentaje predeterminado del PIB, para las Universidades Públicas.
- h) Vinculación entre Universidades Públicas Autónomas y privadas.
- i) Establecimiento preciso de los mecanismos de interacción con las diversas instancias y órganos de los Poderes Federal y locales, con los que deba existir una relación directa, precisando la forma de insertarse al proyecto rector del país, tanto en materia de educación como en las demás tareas sustantivas y adjetivas que desarrollan las instituciones.
- j) Precisión de temas relacionados con la docencia, investigación y difusión de la cultura que resulten generales y estratégicos para las Universidades y para la cohesión del sistema universitario.
- k) Clarificación de los conceptos con relación con el autogobierno universitario.
- l) Mecanismos y formas de financiación, acreditación, certificación y evaluación universitaria.
- m) Delimitación específica de los campos de competencia jurídica

En tal suerte, integrando estos elementos descriptivos a un posible proyecto legislativo, se podría construir una nueva ley de la cual se desprenderían una

serie de modificaciones a las leyes internas de las Universidades y en sus estructuras, oportunidad privilegiada para replantear figuras de gobierno y regulación, haciendo ajustes en los cuerpos colegiados y promoviendo una mayor participación de la sociedad. Igualmente se puede decir que se podrían derivar de una Ley de Autonomía, la precisión de conceptos y la delimitación de responsabilidades y atribuciones a las Universidades Públicas mexicanas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

FUENTES DE INFORMACIÓN

ACEVEDO, Jorge

2006 *Hombre y Mundo, Sobre el punto de partida de la filosofía actual*. Ed. Alianza. Madrid.

ACOSTA ROMERO, Miguel

2000 *Teoría General del Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa. México.

ADAME GODDARD, Jorge

2002 “Principios Generales del Derecho” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. Ed. Porrúa. México.

AGUILAR CAMÍN, Héctor

2007 “El liberalismo hoy”. *Gaceta Universitaria*. Nueva época. Núm. 104. Universidad Veracruzana. México.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.

1998 “Los problemas de autoridad en la Universidad Pública: la estructura de gobierno y la organización administrativa”. *Confluencia, Revista de la Educación Superior*. ANUIES. Vol XVII, enero-marzo. Núm. 65. México.

ALCALDE RODRÍGUEZ, Enrique

2003 *Los principios generales del derecho. Su función de garantía en el derecho público y privado chileno*. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago.

ÁLVAREZ LEDESMA, Mario.

1996 *Teoría General del Derecho y Notas de Derecho Positivo Mexicano*. Ed. Mc Graw Hill. México, México

ARAGÓN, Manuel

2002 *Constitución, democracia y control. México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

ARCHUNDIA DÍAZ, Sergio de J.

1999 “¿Qué es Universidad?”. *UNIVERSITAS*. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 24. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

AROCENA, Rodrigo y SUTZ, Judith

2001 *La Universidad latinoamericana del futuro. Tendencias-Escenarios*. Alternativas. Ed. UDUAL. México.

ARTEAGA NAVA, Elisur

1999 *Derecho Constitucional*. Ed. Oxford. México.

BADARACCO, Raúl Augusto

- 1968 “Valores Jurídicos, Axiología Jurídica” en Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XXVI Ed. Lavalle. Argentina.

BARQUÍN ÁLVEREZ, Manuel

- 2002 “La autonomía de las Universidades Públicas en la Constitución Federal de México y la interpretación de la Suprema Corte de Justicia” en VALENCIA CARMONA, Salvador (Comp) *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

BASTIDA MORALES, José

- 2006 “En la legalidad, ¿Dónde la legitimidad?” en Milenio Campus, jueves 7 de septiembre de 2006. pág. 11. México

BECERRA RAMÍREZ, Manuel

- 2005 “Autonomía Universitaria” en SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2005) *Autonomía universitaria*. Serie decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN/IJJ UNAM. México.

BERNÁLDEZ AGUILAR, María

- 2007 Tesis para obtener el Título en Licenciada en Derecho: *Autonomía y Principios Universitarios. Estudio jurídico para la defensa de la Universidad Pública en México*. Facultad de Derecho de la UAEM. México.

BIDART, Germán

- 1989 *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Ed. Ediar. Buenos Aires, Argentina.

BLANCARTE, Roberto

- 2004 “Definir la laicidad desde una perspectiva mexicana”. Centro de Estudios Sociológicos El Colegio de México. México.
- 2007 “Laicidad: la construcción de un concepto universal” en Rodolfo Vázquez (coord.), Ed. Coyoacán. México.

BOBBIO, Norberto

- 2000 *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- 2002 *El problema del Derecho y la Paz*. Ed. Tannus. Barcelona.
- 2005 “Cultura laica y laicismo”. Iglesia viva: revista de pensamiento cristiano. Valencia, España.

BORJA SORIANO, Manuel

- 1985 *Teoría General de las Obligaciones*. 10 ed., Porrúa, México.

BUNGE, Mario

- 1978 *Epistemología, Ciencia de la ciencia*. Barcelona. Ed. Ariel.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio

1991 *Derecho Constitucional Mexicano*. 8º ed. Ed. Porrúa. México.

1997 *El juicio de amparo*. 33º ed. Ed. Porrúa. México.

CABRA DE LUNA, Miguel Ángel

2003 “El derecho de fundación en la Constitución”. CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Núm. 047. Valencia, España.

CACEI, Alejandra

1997 *La evaluación y la acreditación de la educación superior*. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Buenos Aires.

CÁCERES, Enrique

2007 *Constructivismo jurídico y metateoría del Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LXI Legislatura, et. al

2003 *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*. Tomo I, 6ª ed. México.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime

2007 *La argumentación como derecho*. Segunda reimpresión. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

CARPIO, Marcos Edgar

2004 *La interpretación de los derechos fundamentales*. Palestina editores. Lima.

CARPIZO, Jorge

1971 “La interpretación constitucional en México”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año IV. México.

1977 *Estudios Constitucionales*. Ed. Porrúa. México

CARBONELL, Miguel

1998 *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

2004 “La interpretación de los Derechos Fundamentales”. Revista Ius et Praxis, Año 10, N°1.

2006 *Neoconstitucionalismos*. 3º ed. Ed. Trotta. México.

CARRILLO ZALCE

1988 *Introducción al estudio del derecho*. Ed. Banco y Comercio S.A. México.

CASAMIGLIA, Albert

1992 “El concepto de integridad en Dworkin”. Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho. Núm. 12. Universidad de Alicante. Alicante.

CASANOVA CARDIEL, Hugo

- 2006 “Educación superior en México: los retos del siglo XXI” en *International Handbook of Higher Education*. (Forest, J. & P. Altbach, Eds.), Dordrecht, The Netherlands, Springer.

CASANOVA CARDIEL Hugo/ RODRÍGUEZ GÓMEZ. Roberto (coords.)

- 1998 *Universidad Contemporánea, racionalidad política y vinculación social*. Tomo I. Colección Problemas educativos de México. Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Estudios sobre la Universidad/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- 1999 *Universidad Contemporánea, Política y gobierno*. Tomo II. Colección Problemas educativos de México. Universidad Nacional Autónoma de México /Centro de Estudios sobre la Universidad/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

CASTELLANOS, Tomas y ALONSO, Silvia

- 2006 *Diseño y evaluación de las universidades públicas*. ANUIES. México.

CASTREJÓN DIEZ, Jaime

- 1982 *El concepto de Universidad*. Ed. Océano. México.

CEBERIO, M. y WATZLAWICK, P.

- 1998 *La Construcción del Universo*. Barcelona. Ed. Herder.

CEU

- 1994 *Universitas*. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

CHÁVEZ, Ignacio

- 1978 “Discurso pronunciado en la ceremonia de homenaje al presidente de la República, Adolfo López Mateos”. *Humanismo médico, educación y Cultura*. El Colegio Nacional. México.

CHIAROTTI, Susana

- 2007 “Estado laico” en ORTIZ MALLAGÓN, Rosario *Estado laico, condición de ciudadanía de las mujeres*. Cámara de Diputados. LX Legislatura. México.

CISNEROS FARIAS, Germán

- 2000 *Axiología del Artículo tercero constitucional*. Ed. Trillas. México.

- 2002 “Axiología educativa constitucional vigente en los países iberoamericanos” en VALENCIA CARMONA, Salvador (Comp) *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

COBBAN, A.B.

- 1992 *Universities: 1100-1500* citado por GONZÁLEZ CUEVAS, Oscar M. *El Concepto de Universidad*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

CORDERA CAMPOS, Rafael y PANTOJA MORÁN, David (coords.)

1995 *Políticas de financiamiento a la educación superior en México*. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México/ Ed, Miguel Ángel Porrúa. México.

CORRAL BASURTO, Gabriel

1999 *¿Qué es Universidad?* UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 24. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

CORREA, Alberto

1926 *La Educación Pública en México a través de los Mensajes Presidenciales*. Publicación de la Secretaría de Educación Pública. México.

CORTES, Fernando y GIL, Manuel

1997 *El Constructivismo Genético y las Ciencias Sociales: Líneas Básicas para una Reorganización Epistemológica en La epistemología genética y la ciencia contemporánea*, GARCÍA Rolando (coord.). Barcelona. Editorial Gedisa.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón

2006 “Instituciones de Educación Superior desde el artículo 3º constitucional. El problema de la autonomía universitaria”. Perfiles Educativos. Tercera Época. Vol. XXVIII. Núm. 112. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

COVÍAN, Miguel

2001 *Teoría Constitucional*. Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional. México.

DÁVALOS, José

2001 “El trabajo de las universidades”. El Universal, 1 de diciembre 2001, sección A. México.

DE LA CUEVA, Mario

1973 “Una nueva universidad. Pasión y razón de su futuro”. Excélsior. 21 de agosto en GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario (1977) *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

DE LA FUENTE, Juan Ramón.

2004 “La autónoma”. Revista Letras Libres Año 6º, Núm. 7, Noviembre. México.

DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso

1975 *Estudios histórico-jurídico de la Universidad Nacional 1881-1929*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

DICKSON, Julie

2006 *Evaluación de la teoría del Derecho*. Juan Vega Gómez, traductor. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

DIDRIKSSON, Axel

2005 *La universidad de la innovación. Una estrategia de transformación para la construcción de universidades del futuro.* Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

2000 *La Universidad del Futuro, Relación entre la educación superior, la ciencia y la tecnología.* Universidad Nacional Autónoma de México/ Centro de Estudios sobre la Universidad/ Plaza y Valdés, editores. México.

DIDRIKSSON, Axel y HERRERA, Alma (coords.)

2005 *El financiamiento de la Universidad en América Latina y el Caribe.* Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

DÍAZ BARRIGA, Ángel

2008 *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana. Un estudio en las universidades públicas estatales.* Instituto de Investigaciones sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México- ANUIES. México.

DROMUNDO, Baltasar

1978 *Crónica de la Autonomía de la Universidad de México.* Ed. Jus. México.

DWORKIN, Ronald

2003 *Liberalismo, constitución y democracia.* Ed. Isla de la Luna. Madrid.

ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA

2002 Editorial Porrúa. México.

ESCOBAR RAMÍREZ, Germán

2000 "Evolución del concepto de autonomía de las universidades". Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho de Puebla. Puebla. México.

ESCOTET, Miguel Ángel

2004 "Formas contemporáneas de gobierno y administración universitaria: visión histórica y prospectiva". Perfiles Educativos. Tercera Época. Vol. XXVII. Núm. 134. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

ESQUIVEL ESTRADA, Noé Héctor

1995 *La universidad humanista ¿utopía alcanzable?* Universidad Autónoma del Estado de México, México.

1996a "Humanismo y Universidad". UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 14. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

1996b "Función social de la Universidad". UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 15. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

1999 "¿Qué es la Universidad?" UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 24. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

ESQUIVEL LARRANDA, Juan

- 1995 “La Universidad hoy y mañana, perspectivas”. ANUIES /Centro de Estudios sobre la Universidad/Universidad Nacional Autónoma de México. México.

ESTEVE PARDO, José

- 1997 “Garantía Institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local”. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 11. Núm. 31. enero-abril. Madrid.

ESTRADA, VÉLEZ, Sergio

- 2005 “De la jerarquización filosófica de los valores a la coordinación jurídica de los principios”. Revista Telemática de Filosofía del Derecho. Núm. 8 2004/2005. Madrid.

FERNÁNDEZ, Omar

- 2007 “Democracia, instituciones políticas y gobierno de la Universidad Pública”. Revista Hologramatica. Facultad de Ciencias Sociales-UNZL. Año IV. Núm. 6. Argentina.

FERRAJOLI, Luigi

- 1997 *Derechos y garantías*. Ed. Trotta. Madrid.
1998 *Derecho y razón, Teoría del Garantismo Penal*. Ed. Trotta. Madrid.
2000 *La filosofía analítica en El garantismo y la filosofía del derecho*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
2004 *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 4° ed. Ed. Trotta, Madrid.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo

- 2005 *Interpretación constitucional*. Ed. Porrúa. México.

FIORAVANTI, Mauricio

- 2000 *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de la Teoría de las Constituciones*. Trotta, Madrid.
2003 *Constitución, de la antigüedad a nuestros días*, Trotta, Madrid.

FIX- ZAMUDIO

- 1993a “El juicio de amparo y el recurso constitucional federal de alemán (breves reflexiones comparativas)” Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie, año XXVI, Núm. 77, mayo-agosto. México.
1993b *Ensayos sobre el juicio de amparo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

FERRAJOLI, Luigi

- 1999 *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Ed. Trotta. Madrid.

FERRETER MORA, José

- 2001 *Diccionario de Filosofía*. Ed. Alianza. Madrid.

FLORESCANO Y GIL, Enrique

- 1976 “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808” en Historia General de México. El Colegio de México. México.

FLORESCANO Y LANZAGORTA, Ma. del Rosario

1976 *Política económica. Antecedentes y consecuencias*. Economía Mexicana en la Época de Juárez. Secretaria de Educación Pública. Colección SEP. Setenta. Núm. 236. México.

FRAGA, Gabino

1963 *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa. México

FREITAG, Michel

2004 *El Naufragio de la Universidad y otros ensayos de epistemología política*. Ediciones Porreres S.A. Barcelona-México.

FREIXES SANJUÁN, Teresa y REMOTTI CARBONELL, José Carlos

1992 *“Los valores y principios en la interpretación constitucional”*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 12. Núm. 35. mayo-agosto. Madrid.

FRONDIZI, Risieri

1971 *¿Qué son los valores? Introducción al estudio de la axiología*. Breviarios del Fondo de cultura económica. México.

GARCÍA CANTÚ, Gastón

1988 *Historia en voz alta: La Universidad*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario

1974 *“Evolución del constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá”*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Núm. 20, mayo-agosto. México.

1977 *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

GARCÍA MÁYNEZ, Enrique

1986 *Positivismo jurídico, realismo sociológico y iusnaturalismo*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

1986 *Filosofía del Derecho*. 7ª ed. Editorial Porrúa. México.

2004 *Positivismo Jurídico, Realismo Sociológico y Iusnaturalismo*. 3ª ed. Editorial Fontana. México.

1982 *Universidad y fuerzas sociales en América Latina*. Nueva Sociedad Núm. 58 enero-febrero. México.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio

2005 *La autonomía universitaria en la Constitución y en la ley*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

GARCÍA PELAYO, Manuel

1989 *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Ed. Alianza. Madrid.

GARCÍA ROJAS, Jorge Gabriel

2005 *El amparo en* GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. *Introducción al amparo mexicano*. Noriega Editores/ ITESO. México.

GAZZOLA, A. y A. Didriksson, (Ed.)

2008 *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*, Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Venezuela.

GIL ROBLES, José María.

1990 *Control y Autonomía*. Ed. Civitas. España.

GILLY, Adolfo

1981 *La educación socialista en México*. El Colegio de México. México.

GOIC, Alejandro

1998 "Sentido y forma de la Democracia en la Universidad". Boletín de la Academia Chilena de Medicina, Núm. XXXV. Chile.

GONZÁLEZ CASANOVA

2000 *La universidad necesaria del siglo XX*. Ed. Era. México.

2004 "La autonomía universitaria, hoy". Periódico La Jornada. Martes 12 de Octubre. México.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge

1999 *Artículo 3° Constitucional. Gratuidad de la Educación Superior. Un enfoque jurídico*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, México.

GONZÁLEZ CUEVAS, Oscar

1997 "El Concepto de Universidad". Revista de Educación Superior. Núm. 12. Publicaciones ANUIES. México.

2006 *El Concepto de Universidad*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. México.

GONZÁLEZ IBARRA, Juan de Dios.

2003 *Epistemología Jurídica*. Ed. Porrúa. México.

GUADARRAMA GONZÁLEZ, Álvaro

2004 *La axiología jurídica en la formación integral de los estudiantes de derecho*. Ed. Porrúa. México.

GUDIÑO PELAYO, José

2005 *Problemas fundamentales del amparo mexicano*. ITESO. Guadalajara, Jalisco.

GUASTINI, Riccardo

2001 *Estudios de Teoría Constitucional*. Ed. Fontamaria- Universidad Nacional Autónoma de México. México.

GUEVARA NIEBLA, Gilberto

- 2007 “Autonomía: libertad frente al Estado pero también tolerancia y compromiso”.
Periódico de los Universitarios. Año 6. Núm. 267. Veracruz.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús

- 2005 *Introducción al amparo mexicano*. Noriega Editores/ ITESO. México.

HABERMAS, Jürgen

- 1998 *Facticidad y validez*. Ed. Trotta. Madrid.
2005 “Sobre las bases morales prepolíticas del Estado liberal I: Razón secular y religión en el Estado moderno”. El Clarín. Buenos Aires.

HELD, David

- 1996 *Modelos de Democracia*. Alianza Universidad, Madrid.

HELLER, Herman

- 1992 *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México.

HERNÁNDEZ, Sampieri, et. al.

- 2003 *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill, México.

JASPERS, Karl

- 1953 *La filosofía desde el punto de vista de la existencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
1959 *La idea de la Universidad en Alemania*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires.

IBARRA, Eduardo y RONDERO, Norma

- 2001 “La gobernabilidad universitaria entra en escena: elementos para un debate en torno a la nueva universidad”. Revista de la Educación Superior, Vol. XXX (2), Núm. 118. México.

JARAMILLO, Luis Guillermo

- 2003 “¿Qué es Epistemología? mí mirar epistemológico y el progreso de la ciencia”. Revista Cinta de Moebio. Núm. 18. Diciembre. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Chile.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier

- 1980 “Algunos problemas de interpretación en torno al Tomo X de la Constitución”. Revista de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.

JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Guillermo

- 2004 “Autonomía y rendición de cuentas”. Revista de la Educación Superior. Vol. XXXIII (1), Núm. 129, enero-marzo. México.

JIMÉNEZ RUEDA, Julio

- 1955 *Historia jurídica de la Universidad de México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

KAPLAN, Marcos

- 1998a *Sociedad y planificación en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- 1998b *Crisis y reforma de la Universidad en Universidad Contemporánea, racionalidad política y vinculación social*. Tomo I. Colección Problemas Educativos de México. UNAM Centro de Estudios sobre la Universidad, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- 2000 *La universidad pública: esencia, misión y crisis*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- 2002 “La universidad pública: problemas, retos y dilemas” en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.) *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

KELSEN, Hans

- 1983 *Teoría general del Derecho y del Estado*. Trad. Eduardo García Máñez, UNAM, México.
- 2000 *Teoría Pura del Derecho*. 11^a ed. Editorial Porrúa. México.

KENT, Rollin (comp)

- 1996 *Los temas críticos de la educación superior en América Latina, Estudios comparativos*. Fondo de Cultura Económica-FLACSO-Universidad Autónoma de Aguascalientes. México.
- 2002 *Estado y globalización*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

KUHN, Thomas S.

- 2001 *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. 10^a edición. Fondo de Cultura Económica. Bogotá.

LANDSHEERE DE, Gilbert

- 1996 *La investigación educativa en el mundo. Con un capítulo especial sobre México*. Fondo de Cultura Económica. México.

LANZ, Miguel

- 1979 *Derecho constitucional mexicano*. Norgis Editores. México.

LARA SAÉNZ, Leoncio.

- 2006 “Comentarios al documento Instituciones de Educación Superior desde el artículo 3º constitucional. El problema de la autonomía universitaria de José Ramón Cossío Díaz”. Perfiles Educativos. Tercera Época. Vol. XXVIII. Núm. 112. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

LASSALLE, Fernando

- 1989 *Manifiesto obrero y otros escritos políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. España.

LEVEAGA, Gerardo

2000 *La cultura de la legalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

LINARES QUINTANA

1953 *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Ed. Alfa. Argentina.

LÓPEZ GUERRA, Luis

1994 *Introducción al derecho constitucional*. Ed. Tirant to Blanch, Valencia.

LÓPEZ ZÁRATE, Romualdo

1996 *El financiamiento a la Educación Superior 1982-1994*. ANUIES. 2 ed. México.

2001 "Las formas de gobierno en las IES mexicanas". ANUIES, Revista de la Educación Superior. Vol. 30, Núm. 118, abril-junio. México.

MARDONES, José María

1991 *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales. Materiales para una fundamentación científica*. Ed. Anthropos. Barcelona.

MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, Manuel/SECO, Rosa María/WRIEDT RUMMEN, Karin

2001 *Futuros de la universidad: UNAM 2025*. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. Ed, Miguel Ángel Porrúa. México.

MARTÍNEZ PINEDA, Ángel

2006 *Ética y axiología jurídica*. Ed. Porrúa. México.

MARTÍNEZ- PUGALDE, Antonio Luis

1997 *La Garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

MARTÍNEZ, VILCHIS, José (coord.)

2008 *Medio siglo de espíritu universitario*. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

MARUM ESPINOZA, Elia

1994 "La educación superior en México frente al TLC". Comercio Exterior, Vol. LXIV, Núm. 3. BANCOMEX-ANUIES. México.

MASSÉ, Carlos Eduardo

1994 "Reflexiones universitarias" en PARENT JACQUEMIN, Juan María. *La universidad ante el desafío de ser*, 2ª edición. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

1996 "Función social de la Universidad". UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 15. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

MELGAR, Mario

1994 *Educación Superior*. Fondo de Cultura Económica. México.

- 2002 “El artículo tercero constitucional y la educación de los migrantes mexicanos” en VALENCIA CARMONA, Salvador (comp.) *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio

- 1975 *Historia de la Facultad de Derecho*. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. México.

MENDOZA ROJAS, Javier

- 2002 *Transición de la educación superior contemporánea en México: de la Planeación al Estado evaluador*. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- 2003 “La evaluación y acreditación de la educación superior mexicana: las experiencias de una década” en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Panamá.

MEDRANO, Ma. Consuelo

- 2007 “Prevenir el rechazo y la exclusión social”. Cuadernos de pedagogía, Núm. 348. UNED. España.

MONTEMAYOR, Carlos

- 2007 *Las humanidades en el siglo XXI y la privatización del conocimiento*. Universidad Autónoma de Nuevo León. México.

MONTERROSO SALVATIERRA, Jorge Efraín

- 2003 *El derecho positivo como sistema*. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.

MONSIVÁIS, Carlos

- 2004 “Cuatro versiones de la autonomía universitaria”. Revista Letras Libres Año 6°, Núm. 7, Noviembre. México.
- 2007a *De las universidades públicas*. Dominical. El Universal. 29 de julio. México.
- 2007b “Cultura y educación pública: la separación histórica. Confabulario”. El Universal, 3 de noviembre. México.

MUÑOZ GAVIRIA, Diego Alejandro

- 2005 “De cómo la idea de universidad de Karl Jaspers preexistía en la América latina del siglo XIX y principios del XX”. Uni-pluri/versidad, Vol. 5, Núm. 2. Colombia.

MURO GONZÁLEZ, Gabriel

- 2006 *Reflexiones sobre la vida universitaria*. Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Querétaro. México.

NEVE, Guy.

1998. *Autonomía, Responsabilidad Social y libertad de Cátedra*, Asociación Internacional de Universidades, París.

NEWMAN, John Henry

1995 *La idea de Universidad*. Oxford, Inglaterra.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso

1991 *Lecciones de amparo*. Tomo I. Ed. Porrúa. México.

NOVELO, Federico

La Universidad pública mexicana y el neoliberalismo. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

OLVERA GARCÍA, Jorge

1997 “Reflexiones en torno al artículo 3º constitucional”, México, Universidad Autónoma del Estado de México. México. Perfiles Educativos. Tercera Época. Vol. XXVIII. Núm. 112. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

2007a “Diagnóstico normativo y alternativas de solución para la operatividad de la problemática planteada en el artículo 49 del Estatuto Universitario de la UAEM” en revista REDDU. Núm. 1. UAEM. México.

2007b “De la facultad constitucional que tiene la UAEM, para definir, conforme a la fracción VII del artículo 3º constitucional, la responsabilidad de gobernarse a sí misma” en CRONOS Revista de la Facultad de Derecho. UAEM. Núm. 6 México.

2008a “Defensa constitucional de la universidad pública mexicana”, Revista Papeles de Población UAEM. Núm. 55, México.

2008b *Valores y principios constitucionales universitarios en Estudios en Homenaje al Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz. La dimensión deonto-teleología de la Universidad Pública Mexicana en el siglo XXI*. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

OLVERA GARCÍA, Jorge, et. al.

2009 “La universidad pública: autonomía y democracia” en Revista Convergencia, Vol. 16 Núm. 51. Toluca septiembre-diciembre, México.

OLMEDO, Raúl

2001 *La universidad en la era de la globalización neoliberal*. Ed. Comuna. México.

ORNELAS, Jorge

2006 *Reflexiones en torno a la autonomía universitaria*. La reforma universitaria. CLACSO. México.

OROZCO, Guillermo

1988 *Travesías y desafíos de la investigación de la recepción en América Latina*. Comunicación y sociedad. Universidad de Guadalajara. México.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús

2006 *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en universidades*. Instituto de investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México. México.

ORTEGA Jorge y GASSET

1930 *Misión de la Universidad*. Revista de Occidente. Alianza Editorial. Madrid.

PARENT JACQUEMIN, Juan María.

1994 *La universidad ante el desafío de ser*, 2ª ed. Universidad Autónoma del Estado de México, México.

1998 “Metanoia en la Educación Universitaria”. UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 6. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

1999 *¿Qué es Universidad?* UNIVERSITAS. Cuadernos del Centro de Estudios de la Universidad. Núm. 24. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio

1999 *Curso de Derechos Fundamentales*. Boletín Oficial del Estado. Universidad Carlos III. Madrid.

PELIKAN, Jaroslav

1992 *The Idea of the University. A Reexamination*, Yale University Press, New Haven & London.

PEÑALOZA, Inocente

1999 *Verde y Oro, crónica de la Universidad Autónoma del Estado de México*. Ed. UAEM. México.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique

1984 *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Editorial Tecnos. Madrid.

1997 “Los principios generales del derecho: ¿un mito jurídico?”. Revista de Estudios Políticos (Nueva época). Núm. 98. octubre-diciembre. Madrid.

1999 *Derechos fundamentales*, citado en PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, *Curso de Derechos Fundamentales*. Boletín Oficial del Estado. Universidad Carlos III Madrid.

PÉREZ ROYO, Javier

1987a *La Reforma de la Constitución*. Madrid.

1987b *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. 5ª Ed. Madrid.

PLA, Alberto J.

2001 *La historia y su método*. Ed. Fontamara. México.

PIAGET, Jean

1989 *Tratados de lógica y conocimiento científico. Naturaleza y métodos de la epistemología*. Ed. Paidós. México.

PINTO MAZAL, Jorge (comp.)

1974 *La autonomía universitaria; antología*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

PIÑA LIBIEN, Hiram/ URIBE ARZATE, Enrique (coord.)

2008 *Estudios en Homenaje al Dr. Juan Josafat Pichardo Cruz. La dimensión deontoteología de la Universidad Pública Mexicana en el siglo XXI.* Universidad Autónoma del Estado de México. México.

PORTER, Luis

2003 *Universidad de Papel.* Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

PRIETO SANCHÍS, Luis

2002 *Derechos fundamentales, Neoconstitucionalismo y ponderación judicial.* Ed. Palestra, Lima.

QUIROGA LAVIE, Humberto

1987 *La Autonomía Universitaria.* Ed. La Ley. Buenos Aires, Argentina.

RADBRUCH, Gustav

1948 *Introducción a la Filosofía del Derecho.* Fondo de Cultura Económica. México.

RAMA, Claudio

2005 *Las tendencias de financiamiento de la educación superior en América Latina.* Universidad Tecnológica de México. México.

RAMÍREZ MARÍN, Juan

2008 *Certificación de Instituciones de Educación Superior,* Centro de Estudios sobre Investigaciones parlamentarias. México.

RAMÍREZ REYNOSO, Braulio

2003 *Organización académica y administrativa de las instituciones públicas de educación superior, derecho de la educación y de la autonomía.* Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Politécnico Nacional. México.

REALE, Miguel

1997 *Teoría tridimensional del Derecho.* Ed. Tecnos. Madrid.

REYES HEROLE, Jesús

1974 *El liberalismo mexicano: los orígenes.* 2ª edición, Fondo de Cultural Económica. México.

1985 *El liberalismo mexicano en pocas páginas.* Fondo de Cultural Económica /Secretaría de Educación Pública. México.

RICCI, R.

1999 “Acerca de una Epistemología Integradora”. En: Revista Cinta de Moebio Núm. 5. Abril. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Chile.

RICKERT, Heinrich

1960 *Teoría de la Definición*. Universidad Nacional Autónoma de México /Centro de Estudios Filosóficos. México.

RICO BOVIO, Arturo

1996 “Variaciones sobre el sujeto Corporal del Derecho”. *Crítica Jurídica*. Núm. 16. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

RIVIERE GOMEZ, Angel, et al.

1988 *El Sistema Educativo Español*. Centro de Investigación y Documentación Educativa. Madrid.

ROBLES, Gregorio

1977 *Los derechos fundamentales y la ética en la sociedad actual*. Ed. Civitas. Madrid.

RODRÍGUEZ CASA, Gerardo Armando

1999 *Hacia una epistemología integral*. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

RODRÍGUEZ GÓMEZ, Roberto

1995 “La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI”. *Revista Iberoamericana de Educación*. Núm. 21. Organización de Estados Iberoamericanos. México.

2007 “El régimen de autonomía”. *El periódico de los Universitarios*. Año 8. Núm. 291 Veracruz.

ROJINA VILLEGAS, Rafael

1967 *Introducción al estudio del derecho*. Ed. Porrúa. México.

ROLDAN XOPA, José

2002 “La autonomía de la universidad pública. Un estudio jurídico” en VALENCIA CARMONA, Salvador (Comp.) *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

ROSARIO MUÑOZ, Víctor Manuel, et. al. (Coords.)

2006 *Acreditación y Certificación de la Educación Superior: Experiencias, realidades y retos para las IES*. Universidad Autónoma de Guadalajara. México.

RUBIO, Julio

2007 *La política educativa y la educación superior en México 1995-2006: un balance*. Fondo de Cultura Económica-Secretaría de Educación Pública. México.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique

2007 *Derecho Constitucional*. Porrúa, México.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique y CARBONELL, Miguel

2002 “Democracia” en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Universidad Nacional Autónoma de México Ed. Porrúa. México.

2004 *La constitución y la democracia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas/Universidad Nacional Autónoma de México. México.

SÁNCHEZ CASTAÑEDA, Alfredo y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio
2003 *La Vinculación en las Instituciones de Educación Superior y en las Universidades: Autonomía y Sociedad, Derecho de la educación y de la autonomía*. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Politécnico Nacional. México.

SÁNCHEZ CORDERO, Olga
2003 “Una joven centenaria”. Discurso en el marco de sexagésimo aniversario de la fundación de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila. México.

SÁNCHEZ RUBIO, D.
1994 “Filosofía de la Liberación y Derecho Alternativo, aplicaciones concretas para una apertura de diálogo”. Revista Crítica Jurídica de la UNAM. Núm. 15. México.

SÁNCHEZ VALLE, Ignacio
1998 “Contextos epistemológicos en el cambio de milenio. Implicaciones en epistemología educativa”. Revista Complutense de Educación. Vol. 9. Núm. 1. Madrid.

SANCHEZ VÁZQUEZ, Rafael
2001 *Génesis y desarrollo de la cultura jurídica mexicana*. Ed. Porrúa. México.
2004 *Metodología de la ciencia del Derecho*. Ed. Porrúa. México.

SANTIAGO, Ramón
1992 *Laicismo contemporáneo*. Universidad Olavide. España.

SARTORI, Giovanni
1998 *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.
1999 *¿Qué es la democracia?* Ed. Patria. México.

SCHMITT, Carl
1970 *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial. Madrid.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
2007 *Principios generales del derecho*. Secretaría de Gobernación. México.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
1948 *La Universidad de Justo Sierra*. Colección de Documentos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
2001 *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública, México.

SERNA DE LA GARZA, José María
2006 “Comentarios sobre el concepto de autonomía en relación con la educación superior pública y privada en México”. Perfiles Educativos. Tercera Época. Vol. XXVIII.

Núm. 112. Centro de Estudios sobre la Universidad. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

SERNA DE LA GARZA, José María y RÍOS GRANADOS, Gabriela
2003 *Autonomía universitaria y financiación*. Universidad Nacional Autónoma de México/ Instituto Politécnico Nacional. México.

SIERRA MENDÉZ, Justo
1978 "Inauguración de las Universidad Nacional Iberoamericana". Cuadernos de Cultura. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

SOBERÓN, Guillermo
1979 *La autonomía universitaria en México*. Vol. I. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

SOLORIO RAMÍREZ, Daniel
2000 "En la universidad la autonomía no es un mito". Alegatos. Núm. 46. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
2005 *Autonomía Universitaria*. Serie Decisiones Relevantes. Suprema Corte de Justicia de la Nación-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando
1987 *La Universidad epopeya medieval: notas para un estudio sobre el surgimiento de la universidad en el alto medievo*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
2005 *La universidad epopeya medieval*. 3° ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

TENA RAMÍREZ, Felipe
1958 *Derecho Constitucional Mexicano*. Cuarta edición. Ed. Porrúa. México.

THOMÀS PUIG, Petra María
2001 "Valores y principios constitucionales". Parlamento y Constitución: anuario. Núm. 5. Cortes de Castilla-La Mancha. Toledo.

TORAL, Alfredo
1987 "La legislación universitaria". Revista de la Educación Superior, Vol. XVI (4), Núm. 64, ANUIES, México.

TORRES MURO, Ignacio
2005 *La autonomía universitaria aspectos constitucionales*. Centro de Políticas y Estudios Constitucionales, España.

TOURAINÉ, Alain
2000 *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

TUIRÁN GUTIERREZ, Rodolfo

2007 “El régimen de la Autonomía”. *Gaceta de la Universidad Veracruzana*. Novena Época. Núm. 102. Veracruz. .

TÜNNERMANN BERNHEIM, Carlos

2008 “La autonomía universitaria en el contexto actual”. *Unión de Universidades de América Latina y el Caribe*. Vol. LVIII, Núm. 36, enero-abril. México.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

2005 *Metodología para el Programa de Reforma Integral de la legislación universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México 2005-2009*. UAEM. México.

2009 *Compilación Legislativa Universitaria*. UAEM. México.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

2006 *La autonomía universitaria en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

2005 *Historia de la Universidad de Sevilla*. Universidad de Sevilla. España.

UNESCO

1995 *Documento de la Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, ONU- UNESCO. Paris.

1998 “La declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción”. ONU-UNESCO. *Revista de la Educación Superior*, Núm. 107, julio-septiembre, ANUIES. México.

URIBE ARZATE Enrique.

2004 “Mecanismos para la defensa de la constitución en México”. Cuadernos de investigación UAEM. México.

VALENCIA CARMONA, Salvador (coord.)

2002 *Educación, ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

2003 *Derecho, Autonomía y Educación Superior, Derecho de la educación y de la autonomía*. Universidad Nacional Autónoma de México / Instituto Politécnico Nacional. México.

VALLADO, Fausto E.

1973 *Proceso a la Universidad y a los universitarios*. Ed. JP. México.

VELASCO, Nicolás F.

2004 “Universidad estatal, universidad pública, universidad privada: de la etimología a la realidad”. *Revista Universitaria*. Universidad Católica de Chile. Chile.

VILLAREAL, Héctor

2005 “Rendir cuentas en Educación”. Comunicado Núm. 49, La jornada, 22 de febrero. México.

VILLASEÑOR, Guillermo

1997 *La identidad de la educación superior*. Centro de Estudios sobre la Universidad/Universidad Nacional Autónoma de México. México.

2004 *La función social de la educación social en México*. Universidad Autónoma Metropolitana. México.

VILLORO, Luis

1984 *El concepto de ideología: y otros ensayos*. Fondo de Cultura Económica. México.

VIEHWEG, Theodor

1998 *Tópica y filosofía del derecho*. Ed. Alianza. Madrid.

VRIES-MOHENO-ROMERO

2006 *Acreditación y certificación de la educación superior: experiencias realidades y retos para las IES*. Universidad de Guadalajara. México.

WIETSE DE VIES y ÁLVAREZ MEDIOLA, Germán

2005 “Acerca de las políticas, las políticas y otras complicaciones en la educación superior”. Revista de la Educación Superior. ANUIES. Vol. XXXIV. Núm. 134. México.

WITKER, Jorge y LARIOS, Rogelio

1997 *Metodología Jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México- Ed. Mc-Graw-Hill. México.

YURRIETA VALDÉS, José

2004 *LX Aniversario de la Autonomía ICLA-UAEMEX*. Ed. UAEMÉX. México.

YZAGUIRE PERALTA, Laura Elena

2001 *ISO 9000 en la Educación: Guía para la Administración Escolar*. Fundación Universitaria de Derecho y Administración Pública del Estado de Querétaro, Apoyo a la Calidad Educativa A.C. y la Secretaría de Educación Pública del Estado de Coahuila. México.

ZAVALZA, Miguel A.

2002 *La enseñanza universitaria, un escenario y sus protagonistas*. Ed. Narcea. Madrid.

ZERMEÑO, Sergio

2007 “UNAM: las reglas de oro”. Día Siete, El Universal, Año 7. Núm. 379. México.

ZULUEA, Kimana

2003 *Democracia y derechos humanos*. Agencia Española de Cooperación Internacional. Madrid.

ZULETA PUCEIRO, Enrique

2003 *Interpretación de la Ley. Casos y Materiales para su estudio*. Ed. Ley, Argentina.

HEMEROGRÁFICOS

CAMPUS MILENIO

- 2007 No. 208. Jueves 18 de enero de 2007. Milenio Diario. México.
No. 240. Jueves 13 de septiembre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 243. Jueves 4 de octubre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 246. Jueves 25 de octubre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 249. Jueves 15 de noviembre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 250. Jueves 22 de noviembre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 251. Jueves 29 de noviembre de 2007. Milenio Diario. México.
No. 253. Jueves 13 de diciembre de 2007. Milenio Diario. México.
- 2008 No. 255. Jueves 10 de enero de 2008. Milenio Diario. México.
No. 256. Jueves 17 de enero de 2008. Milenio Diario. México.
No. 257. Jueves 24 de enero de 2008. Milenio Diario. México.
No. 259. Jueves 7 de febrero de 2008. Milenio Diario. México.
No. 260. Jueves 14 de febrero de 2008. Milenio Diario. México.
No. 263. Jueves 6 de marzo de 2008. Milenio Diario. México.
No. 264. Jueves 13 de marzo de 2008. Milenio Diario. México.
No. 265. Jueves 27 de marzo de 2008. Milenio Diario. México.
No. 266. Jueves 3 de abril de 2008. Milenio Diario. México.
No. 268. Jueves 17 de abril de 2008. Milenio Diario. México.

FORUM

2003 Revista del Colegio de Abogados del Estado de México A.C. Año I No. 1, Julio Septiembre 2003.

Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX. Marzo de 1999.

Semanario Judicial de la Federación. Marzo de 2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XV, abril de 2002.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Tomo XVI. Octubre de 2002.

Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XVII, mayo de 2003

Gaceta del Gobierno, Tomo LXXXI, Número 22 del 17 de marzo 1956. Decreto No. 70 de la XXXIX Legislatura del Estado.

Universidad Autónoma del Estado de México:

Gaceta Universitaria Número Extraordinario, 27 de junio de 1996, Época VI, Año XIII.

Gaceta Universitaria Número 128, febrero 2006, Época XII, Año XII.
Gaceta Universitaria Número Extraordinario, junio de 2007, Época XII, Año XXIII.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

DICCIONARIO DE FILOSOFÍA

2001 Ed. Ariel S.A. Barcelona.

ENCICLOPEDIA DE LA FILOSOFÍA

2001 Ed. Tecnos-Grupo Anaya. Madrid.

ENCICLOPEDIA DE LA POLÍTICA

2002 Fondo de Cultura Económica. México.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución del Estado Libre y Soberano de México

Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos

Constitución del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas

Constitución del Estado Libre y Soberano de Veracruz

Estatuto de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Estatuto de la Universidad Autónoma de Guanajuato.

Estatuto de Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Estatuto de Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Estatuto de Universidad Autónoma de Baja California Sur.

Estatuto de Universidad Autónoma de Baja California.

Estatuto Orgánico de la Benemérita Universidad de Puebla.

Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma de México.

Ley de la Benemérita Universidad de Puebla.

Ley de la Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Ley de la Universidad Autónoma de Baja California.

Ley de la Universidad Autónoma de Guanajuato.

Ley de la Universidad Autónoma de Tlaxcala.

Ley de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Ley de la Universidad Nacional de México.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Reglamentaria del artículo 5º constitucional, relativo a las profesiones del Distrito Federal.

Reglamento Orgánico de la Universidad Nacional de México.

MEDIOS ELECTRÓNICOS

AGUILERA, Enrique / LÓPEZ, Rogelio

2007 *Los Derechos Fundamentales en la filosofía jurídica garantista de Luigi Ferrajoli*. Revista Electrónica Letras Jurídicas. Especialidad Jurídica. No. 5. Otoño. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de la Ciénaga México. <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx/numeros/articulos4/filosofia%20garantista%20de20ferrajoli.pdf>

AVILÉS, Carlos y MARTÍNEZ, Nurit

2008 *Corte decidirá si elección de rectores es impugnabile*. El Universal. Jueves 24 de enero de 2008. México. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/157184.html>

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

2006 *Informe General del Estado de la Ciencia y la Tecnología, Establecimientos Certificados en ISO-9000:2000 en México*. <http://www.siiicyt.gob.mx/siiicyt/docs/Estadisticas3/Informe2006/Iso%209000.pdf>

DURAN RIBERA, Willman Ruperto

2002 *La protección de los derechos fundamentales en la doctrina y jurisprudencia*. Revista Ius et Lex Vol. 8 Núm. 002. Universidad de Talca, Chile. En Redalyc: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/197/19780206.pdf>

HORN, Hands Rudolf

2004 *Generaciones de derechos fundamentales en el Estado Cooperativo. Contribuciones Iberoamericanas al Constitucionalismo*. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Núm. 8. http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_008_251.pdf

IMNC

2008 *Aplicación de ISO 9001:2000 en educación. Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.* www.imnc.org.mx

LARA SAÉNZ, Leoncio.

2007 *Estado de Derecho, autonomía y derechos universitarios en México*. X Encuentro Estatal de Defensores Universitarios. Madrid. http://www.reddu.com.mx/Redduver1/Archivos/Documentos/Ponencias_Conferencias_En_Espana/conferencia_leonciolara.pdf

ORNELAS DELGADO, Jaime

2006 *Reflexiones en torno de la universidad pública mexicana en los tiempos de crisis del paradigma neoliberal*. Sexto Congreso Internacional “Retos y perspectivas de la Universidad”. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México.

http://www.congresoretosyexpectativas.udg.mx/Congreso%206/Eje%201/Ponencia_54.pdf

PADRÓN, José

2007 “Tendencias Epistemológicas de la Investigación Científica en el Siglo XXI”. Revista Cinta de Moebio. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Chile. www.moebio.uchile.cl/28/padron.html

ROSALES MEDRANO, Miguel Ángel

2005 *Razones y Contenidos de la Reforma en la Universidad Pública Mexicana*. Revista Electrónica Acción Educativa N° 4.

<http://www.uasnet.mx/revistacise/No4/RAZONES%20Y%20CONTENIDOS.pdf>

VÍNCULOS INSTITUCIONALES

H. Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

H. Cámara Senadores de los Estados Unidos Mexicanos

<http://www.senado.gob.mx>

Suprema Corte de Justicia de la Nación

<http://www.scjn.gob.mx>

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://www.uaemex.mx>

Universidad Nacional Autónoma de México

<http://www.unam.mx>

Vínculos Académicos

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

<http://www.bibliojuridica.org/>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (virtual)

<http://buscon.rae.es/draeI/>

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/index.jsp>

Revista Letras Libres

<http://www.letraslibres.com>