

Comentarios y notas al marco legal de la educación superior en México

*Luis Figueroa Díaz**

El estudio comprende el análisis jurídico de la base constitucional de los modelos universitarios en México, desarrollando la interpretación amplia del artículo tercero de la Constitución y precisando ciertas características. Incluye también el caracterizar la autonomía universitaria de acuerdo con el régimen legal mexicano, señalando su contenido y alcance. Dentro de sus características particulares se distinguen a las instituciones de educación superior de las universidades. Se plantea el debate en torno del derecho de la educación superior como un derecho humano. Se analizan las funciones de las universidades en relación con el servicio público, la ley general de educación, así como la ley de profesiones. Se presenta un aparato relativo a la regulación de las organizaciones privadas y los órganos desconcentrados dedicados a impartir educación superior. Se incorporan gráficas para explicar la jerarquía normativa, las características de la ley general de educación en el marco constitucional correspondiente.

This study comprises the judicial analysis of the constitutional basis of the university models in México, developing a wide interpretation of the Third article of the Constitution and making some characteristics precise. It also includes the character of university autonomy in accordance to the Mexican legal regime, pointing out its content and scope. The higher education institutions are distinguished from the universities according to their particular characteristics. The debate about the right of higher education as a human right is stated. The function of the universities in relation to public service, the general law of education and the professions law are analysed. A device related to the regulation of private organizations and not concentrated organs devoted to give higher education is presented. Graphics to explain the rules hierarchy, the characteristics of the general law of education in the corresponding constitutional frame are displayed.

Sumario: 1. Base constitucional. / 2. Interpretación amplia del Artículo Tercero de la Constitución. / 3. La Autonomía y el derecho mexicano. / 4. Algunas características específicas de la autonomía universitaria. / 5. ¿Derecho a la educación superior? / 6. La actividad de las universidades y el derecho. / 7. La regulación de las organizaciones privadas y los órganos desconcentrados dedicados a impartir educación superior. / 8. Notas.

1. Base constitucional

El fundamento legal de los modelos universitarios del México actual, surge de la redacción del artículo tercero de la Constitución Política Mexicana.

Este artículo comprende, *lato sensu*, el área de estudio que llamamos la "legislación educativa", término con el cual se engloba la regulación no sólo de la educación básica sino también de la superior.

Esta legislación educativa que así se deriva, sigue el principio jerárquico del derecho mexicano establecido en la propia Carta Magna.

El artículo 133 constitucional expone al respecto, que "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

* Profesor de tiempo completo en la UAM-Azcapotzalco.

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."

La teoría reconoce que a pesar de las contradicciones que por los descuidos de los autores de la Constitución y de sus reformas, a veces se presentan en fórmulas limitadas como esta del artículo 133, la Carta Magna es "... la norma fundamental que unifica y da validez a todas las demás normas que constituyen un orden jurídico determinado y conforme a su artículo 133, la Constitución no puede ser inconstitucional..."¹

Por tanto todas aquellas disposiciones de rango inferior a la Constitución no pueden vulnerar los principios establecidos en ella así como las normas administrativas deben respetar este orden jerárquico de las leyes.

En este marco, los regímenes legales universitarios que designaremos en este trabajo como "modelos" no escapan a esta premisa predeterminada de control constitucional, empero adquieren ciertas peculiaridades. (véase gráfica 1).

2. Interpretación amplia del Artículo Tercero de la Constitución

Precisamente con relación al término que empleamos para calificar a las instituciones universitarias, denominamos "modelos" a las características de organización, en razón de adoptar la terminología de Thomas S. Kuhn, quien determina que en toda metáfora o analogía o modelo existe un cambio de la noción de qué es semejante a qué, y qué es diferente. En ellos se manifiestan características interrelacionadas que son familiares a los estudiosos en los que dos objetos o situaciones se yuxtaponen y se considera que son semejantes o el mismo.²

Así, las universidades mexicanas privadas y públicas tienen en común ser organizaciones reconocidas por el derecho con el fin de impartir la educación superior, pero en el modo como se estructuran, nuestra Constitución introduce un diferenciador sustancial, consistente en el concepto de autonomía universitaria.

Esta noción esta formulada en la declaración que adicionó la fracción VII del artículo tercero, presentada en la iniciativa presidencial del 10 de octubre de 1979.

La redacción final aprobada por el Constituyente permanente, es en los siguientes términos:

...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...³

La inclusión de la autonomía universitaria en este artículo tercero precisó algunas indefiniciones en las características de los modelos que hasta entonces prevalecían como consecuencia de un vacío constitucional, pero no resuelve la naturaleza del servicio que se ofrece.

Respecto de este último aspecto, es recurrente la interpretación de que dicho artículo en los atributos que señala para la impartición de educación, se refiere a la educación primaria y media, pero no a la universitaria.

Por ello, este texto expresamente manifiesta que los fines de la universidad se realizarán "de acuerdo con los principios de este artículo".

Queda así aceptado que la educación superior sigue los fines de la educación nacional considerados en la concebida fórmula referente al desarrollo armónico de todas las facultades humanas, fomento del amor a la patria y la conciencia de la solidaridad en la independencia y la justicia.

Lo que esta en debate es que al insertarse también esta mención en el artículo tercero se interpreta en sentido amplio que la educación universitaria sigue los enunciados relativos a la impartida en general por el Estado, con la aportación económica correspondiente a ese servicio público entre la Federación, los Estados y los Municipios. Al respecto, la exposición de motivos menciona lo siguiente:

"...para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatible la autonomía y los fines de las instituciones de educación

1. Cita de la obra *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación por la Suprema Corte de Justicia*; en el texto de ARTECA NAVA. Elisur. *Derecho constitucional*, tomo III, editado por la UNAM en 1994.
2. KUHN, Thomas S., *¿Qué son las revoluciones científicas? Y otros ensayos*, I;dit. Paidós, Barcelona, 1989, pp. 84-93.

3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Edit. McGraw Hill, México.

superior con los derechos laborales de los trabajadores tanto académicos como administrativos.

"Invocar a la autonomía universitaria es explicar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

"La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de sus libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

"Las universidades e instituciones de educación superior que derivan su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante sus propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos hayan sido destinados a sus fines. La universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país."

La exposición de motivos no se pronuncia así por cuáles de los atributos del artículo tercero deben considerarse como principios generales de la educación.

De esta manera, es el régimen legal mexicano quien determina ciertas características a los modelos universitarios a partir de este concepto diferenciador, con una normatividad para las organizaciones autónomas y otro para las que no lo son. Examinemos a continuación dichas propiedades.

3. La autonomía y el derecho mexicano

El artículo tercero de la Carta Magna señala que a las organizaciones o personas morales con fines relacionados con la educación superior, la ley puede o no otorgarles autonomía.

La autonomía es así en su sentido estricto un atributo jurídico originado por un acto legislativo

materializado en una Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

La autonomía no supone así legalmente, que el servicio que otorguen las organizaciones con tal atributo, esté considerado como una actividad estratégica de la nación, siguiendo aquí al contenido del artículo 28 párrafo cuarto constitucional.

En función de ello, cabe señalar, que nuestro régimen legal está diseñado para acudir a la vía del Congreso de la Unión, ante la discusión de un eventual cierre de una universidad pública. En este razonamiento no hay duda que legalmente es posible la desaparición o la reconversión del compromiso público en el quehacer universitario.

Sin embargo, su vitalidad radica en argumentos extrajurídicos: el Congreso de la Unión es depositario de la facultad política de asegurar el esfuerzo público educacional, condición sin la cual no podría existir la universidad pública, eslabón histórico mediante el cual se han forjado los paradigmas sociales, económicos y políticos del México actual.

El contenido de la autonomía así, se reduce a la facultad y responsabilidad de los miembros de la comunidad universitaria para gobernarse a sí mismos.

Este autogobierno se materializa en los campos de la estructuración de sus fines de educación, investigación, difusión de la cultura, determinación de sus planes y programas, los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administración de su patrimonio.

De aquí se deriva, que se establezcan a través de los órganos internos universitarios las facultades legales para expedir sus propias normas y reglamentos administrativos teniendo como límite su objeto social y el ámbito de sus propias leyes orgánicas. La validez del derecho universitario interno producto y ejercicio de la autonomía queda así resuelto en función de que la norma sea válida conforme a la Constitución vigente, esto es, aquella que puede considerarse como perteneciente al ordenamiento jurídico de acuerdo con la jerarquía establecida en dicha Carta Magna, (véase gráfica 1).

Conforme al texto que comentamos, la autonomía no consiste en la facultad de auto legislarse sino de auto reglamentarse, que son dos cosas diferentes desde tal perspectiva.

La autonomía universitaria no puede interpretarse como si se delegara en algún órgano universitario interno, o directamente en la comunidad universitaria, la facultad de auto legislarse en cuestiones orgánicas, pues el artículo 49 constitucional prohíbe

expresamente la delegación de facultades legislativas, salvo en el caso de las facultades extraordinarias que la Carta Magna confiere al Ejecutivo federal.⁴

Pretender que se deposite en la Universidad la función legislativa que corresponde al Congreso de la Unión, a efecto de que sea la propia Universidad la que expida su ley orgánica, implicaría una delegación inconstitucional de facultades, que de suyo son indelegables.⁵

Por ello, la facultad que el artículo 89 fracción I de la Constitución confiere al presidente de república para reglamentar las leyes emanadas del Congreso de la Unión, encuentra una excepción en la atribución que tienen los consejos o colegios universitarios para reglamentar la vida de una universidad.

Si observamos el caso de las universidades públicas no autónomas, en ellas el Ejecutivo conserva la facultad reglamentaria de la correspondiente Ley orgánica, como sucede con la Universidad de Guanajuato, que no es una institución autónoma, si bien es de carácter público.⁶

A propósito de esta facultad reglamentaria del presidente de la república, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha manifestado señalando que "El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstractos."

Dos características entonces separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quién incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley.

"Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepárense por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.⁷

El contenido del artículo tercero fracción VII finaliza con la indicación de que "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."

Esta disposición asume para los trabajadores de las organizaciones de educación superior que gozan de todos los derechos laborales con excepción de aquellos que no son compatibles con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y sus fines propios.

Ignacio Burgoa sostuvo en algún momento que los derechos incompatibles se concretarían en el de participación en las utilidades de las empresas, el de huelga y el de formación de sindicatos únicos.

El posible debate en cuanto al derecho de huelga quedó saldado con el Decreto del Congreso de la Unión del 20 de octubre de 1980 que adicionó el capítulo XVII al Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo, consignando aquel derecho para los trabajadores de las universidades autónomas en términos análogos a los que se refieren a las empresas o unidades industriales.

Existe así un ámbito polémico en cuanto a la formación de sindicatos únicos y por lo que respecta a la facultad de las organizaciones autónomas de fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Respecto al segundo caso, en los años ochenta, nuestro país experimentó el proceso de otorgamiento de becas y estímulos económicos adicionales a los trabajadores académicos en estas organizaciones.

Por ejemplo, el Sistema Nacional de Investigadores proporciona la llamada "beca", es decir, se paga una compensación económica adicional.

Igualmente, las universidades cubren becas internas a sus investigadores por su dedicación exclusiva y alta productividad.

De éstos se ha afirmado: "Este tipo de estímulos, que escapa al control sindical y puede orientar la investigación, ha motivado serias críticas por la posibilidad concreta del Poder Ejecutivo y de las universidades de manipularlos y realizar discriminaciones de tipo ideológico y político.⁸

Pero en el ámbito estrictamente legal la definición consiste en que pueden catalogarse a estas becas como elementos propios de la promoción

4. MELGAR ADALID, Mario. *Educación superior, propuesta de modernización*. FCE. México. p. 124.

5. *Ibid.* p. 125.

6. *I. oc. cit.*

7. BURGOA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 434-435.

8. Pérez MIRANDA, Rafael, *Propiedad industrial y competencia en México*, Edit. Porrúa, México, 1994, p. 8.

y permanencia del personal académico, situación que por jerarquía constitucional, remite su fundamento de validez en el nivel autónomo normativo.

4. Algunas características específicas de la autonomía universitaria

Puntualicemos una serie de cuestiones jurídicas implícitas en el texto constitucional, algunas precisas, otras aún, desde nuestra perspectiva, materia de estudio.

De entre ellas nos parecen relevantes las siguientes:

- Las organizaciones.

El texto de la fracción VII del artículo tercero constitucional menciona dos tipos de personas autónomas que pueden dedicarse a impartir enseñanza superior en el país:

- a) Universidades.
- b) Instituciones de educación superior.

Así, se distingue parcialmente a las organizaciones autorizadas por el Estado para impartir esa educación, puesto que en esta enumeración no se incluye a las reguladas por la fracción VI del mismo artículo. Por tanto la citada fracción VII es para regular exclusivamente a las instituciones públicas.

El legislador incorpora en el texto el vocablo con el que universalmente se ha identificado a los centros de educación superior; y por otra parte, con el término "demás instituciones...", interpretamos que se recuperan aquellas estructuras que no coinciden del todo con dicho proceso histórico de la génesis de las universidades, esto es, como un gremio de profesores y estudiantes que adquieren una noción de auto comunidad.

No obstante, si con dicho término, el texto se refiere también a los centros, colegios, comisiones e institutos de enseñanza superior mencionados en la relación de entidades paraestatales de la administración pública federal sujetas a la ley federal de las entidades paraestatales y su reglamento de 1997, tales como el "Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada, B.C."; el "Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social"; el "Centro de Investigaciones en Química Aplicada" o el "Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica", queda la duda de que estos organismos no son autónomos.

Una segunda característica es que la educación superior, es considerada como una modalidad educativa, distinguiéndose de otras mencionadas en la propia Carta, tales como la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.

Dos cuestiones se derivan implícitamente de este primer renglón: por una parte el reconocimiento en nuestro derecho de la personalidad jurídica de las organizaciones indicadas; y por otra, el derecho a la educación superior.

En el primer caso, es necesario interpretar que con los términos "universidad" e "instituciones de educación superior" la Constitución se refiere en esta fracción VII a personas morales, puesto que difícilmente podríamos encontrar en la realidad un caso donde el acervo de elementos para ofrecer la educación superior fuera factible mediante la personalidad jurídica individual, cuestión que aparece como obvia en la redacción del legislador.

Ahora bien, la forma de esta persona moral, a nuestro juicio, difiere substancialmente de los conceptos que encontramos en nuestra legislación ordinaria relativos a las sociedades, incluso al de sociedad de interés público aún cuando ésta adquiera la forma de un organismo descentralizado, cuestión que no es tomada en cuenta en el texto referido.

Efectivamente, el conjunto de los elementos materiales, humanos e intelectuales que formarán un patrimonio efectivo, la personalidad reconocida para actuar a cuenta propia por medio de sus representantes, y el objeto social relativo a la educación, investigación y difusión de la cultura; en nada se vinculan con la gestión de negocios o el mero interés público que se persigue en aquellas sociedades.

Son distintos así estos entes en la naturaleza jurídica, aun cuando si le es común que el desarrollo de su objeto social depende de un esfuerzo colectivo y no meramente individual.

El acto genético que otorga a la universidad la personalidad jurídica es un acto colectivo en el que se unen o conjuntan las iniciativas individuales de profesores, personal administrativo y trabajadores.

El desenvolvimiento posterior de dicha personalidad es responsabilidad de órganos colectivos o individuales según lo establezcan las normas internas. Característica ésta que aún cuando retoma los principios de formación de órganos internos en las sociedades, como veremos asume sus particularidades.

La universidad es en consecuencia una forma de organización que combina en sus órganos de

representación los principios parlamentarios políticos y en otros casos, los societarios *intuitu personae*, con modalidades específicas.

Es fundamentalmente así una comunidad de trabajo académico donde la propiedad de la institución no necesariamente afecta a una colectividad de socios o al Estado.

Este fenómeno de asociación es por tanto singular en nuestro derecho pues se busca en la persona moral el desarrollo de un objeto social-público, entendiéndose por esto, que se trata de un interés no limitado al cumplimiento de los fines del Estado sino de la sociedad misma, que asume la creación de un complejo material y humano que eduque al individuo en una micro sociedad civil, para desde ahí integrarlo en un proceso global humano. Queda aquí por resolver entonces, si el texto constitucional debiera incorporar una forma específicamente elaborada para este tipo de personas morales.

Lo que finalmente parece prevalecer es que el legislador tuvo presente esta realidad, por lo que la fracción VII de la Constitución, asume la delegación parcial de la función social educativa. Como se comprueba a lo largo de la historia de nuestro país, la educación no ha sido una función exclusiva del Estado y del gobierno, por lo que la formación cultural mexicana se ha nutrido de una diversidad de proyectos resultado de la participación de los sectores público y privado. La sociedad, no obstante, reconoce el papel protagónico del Estado y espera cierta homogeneidad al menos en algunas de las modalidades educativas.

Por esto la delegación que analizamos es parcial, el Estado conserva la rectoría y no es igual a la renuncia de su participación mediante instituciones no autónomas o a la sanción del Congreso de la Unión si se vulneran los principios, por ejemplo, de la fracción II del inciso b) que hacen referencia a la comprensión de los problemas nacionales sin hostilidad ni exclusivismo.

Por otra parte, en el sentido más amplio de interpretación del artículo tercero, la función social educativa se realiza mediante un servicio público, por lo que el reconocimiento a las organizaciones de educación superior está condicionado constitucionalmente a este principio explícito, descartándose cualquier otro pretexto como implícito para justificar una injerencia gubernamental. Por ello, la función social educativa en su expresión administrativa coordinadora está sustentada por la fracción VII del artículo tercero constitucional, siendo su sujeto activo órganos como el CO- NACYT y la SEP, en tanto que sujeto pasivo las

universidades y las demás instituciones de educación superior.

Queda así pendiente la precisión en nuestra legislación de las facultades estatales derivadas de un régimen de participación educativa autónoma con rectoría estatal.

5. ¿Derecho a la educación superior?

Al analizar el derecho tutelado por la norma constitucional, una parte de la doctrina se inclina por indicar que aún cuando se comprende en el capítulo "de las garantías individuales", propiamente no se contiene ningún derecho subjetivo público.⁹ Para otros, el derecho tutelado apunta entonces hacia el campo de los derechos humanos. En relación con ello, la propia Constitución en su artículo 102-A indica que "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano..."

Sin embargo, no hay una referencia expresa en el artículo tercero constitucional respecto de que la educación esté comprendida en ellos, siendo que en el estado actual de desarrollo de los derechos humanos se le considera como tal.

Efectivamente a los derechos políticos y civiles se les llama de primera generación porque fueron los primeros que se precisaron.

A los derechos económicos, sociales y culturales se les denomina de la segunda generación; y hoy la Organización de las Naciones Unidas manifiesta los derechos de la tercera generación o derechos de solidaridad.

De tal manera, que entre los derechos de segunda generación, se ubica aquel en el que toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.¹⁰

La educación superior se incluye en el grupo que la doctrina proclama de los derechos sociales, subgrupo de los derechos de desenvolvimiento personal (derechos a la instrucción y a la educación,

9. BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 781.

10. CRUZ TORRERO, Luis Carlos, *Seguridad, sociedad y derechos humanos*, Kdit. Trillas. México, 1995. pp. 85-87.

a constituir una familia, a la práctica del culto religioso).¹¹

Lo anterior adquiere un sustento más preciso, en el derecho internacional, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que "procede de una Resolución, y que sabemos que en sentido estricto 110 posee en sí misma un valor jurídico obligatorio, ha sido uno de los instrumentos más notables de contribución a la formación de normas consuetudinarias en el plano de los Derechos Humanos, es decir, normas que obligan a todos los Estados de la comunidad internacional independientemente de que sean o no partes en determinado tratado o pacto internacional".¹²

Se lee en dicha Declaración que: "Art. 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

"Art. 26.1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

"2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."

Abundando en este compromiso, se reconoce hoy día, "el derecho de laborar mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, fundado o afiliándose a sindicatos o federaciones, al igual que el derecho a la seguridad social, a la educación y a la participación en la vida cultural."¹³

En otro aspecto de este derecho tutelado, la interpretación amplia del artículo tercero supone la aplicación del principio de gratuidad citado en la fracción IV, sin embargo, ni los términos de accesibilidad al derecho ni tal principio tienen un enunciado explícito en la Constitución.

Al respecto, la actual Ley General de Educación no contribuye a la solución de esta interpretación, puesto que siendo aplicable para los organismos descentralizados del Estado, organismos centralizados o desconcentrados y para los particulares con autorización o con reconocimiento de validez de estudios; establece en su artículo segundo que "todo individuo tiene derecho a recibir educación, y por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso al sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables." (véase gráfica 2).

En consecuencia, aún es necesario sistematizar las características del derecho a la educación tutelado en nuestro derecho.

La actividad de las universidades y el derecho

La actividad que desarrollan las universidades, es para todos conocida mediante sus tradicionalmente funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura principalmente.

Estas esferas de actividad en las organizaciones universitarias quedan comprendidas en la interpretación en sentido lato a lo preceptuado por el artículo tercero constitucional fracción VII, que determina a la educación como un servicio público con función social.

La ley general de educación reitera para las organizaciones no autónomas, en su artículo 10, el carácter de dicho servicio, lo cual ofrece teóricamente al Estado las facultades jurídicas derivadas de ese régimen.

Sin embargo, no aparece conciliable el ejercicio de esas facultades con el principio de defensa de la autonomía y con la idea fundamental de libertad educativa contenida en la teoría de los derechos humanos.

Como servicio público, éste debe tener un objeto jurídico determinado. Considera la doctrina a éste como un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad

11. NÚÑEZ PALACIOS. Susana. *Actuación de la Comisión Interamericana y de Derechos Humanos*. IIAM-Azcapotzalco. México, 1994. p. 26.

12. *Loe. cit.*

13. CARPIZO. Jorge. *Derechos humanos v omhudsman. lidil. IJNAM- C'NDH. México. 1993, p. 164.*

de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por las actividades de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.¹⁴

Si consideramos entonces que la educación superior es un derecho que busca dar preparación a todos los individuos de una sociedad, dicha exigencia supone medios que sólo el Estado puede desarrollar.

Sin embargo, este servicio no es otorgado precisamente por un órgano coordinado por el Estado, al menos no, en su concepción clásica, pues como hemos analizado la autonomía crea y distingue a la mayoría de organismos públicos descentralizados dedicados a otorgar educación superior.

Por otra parte, el servicio público aunado a las necesidades actuales de calidad en la enseñanza y la crisis de los estados intervencionistas, supone idear medios distintos de la mera gratuidad.

En cuanto a los efectos políticos de tal régimen, en las universidades privadas dicha conceptualización se ha criticado argumentando que incide negativamente en su desarrollo toda vez que sobre ellas pesa la figura revertiva de la concesión, en tanto que en las públicas origina un resquicio de duda respecto del intervencionismo gubernamental.

Por otra parte, no parece conciliar la supuesta oferta de servicio público, con la noción de derecho humano imprescindible y con el axioma de libertad y crítica fundamental en el ámbito universitario.

Complementan finalmente el marco regulatorio de la actividad, los artículos 5º, 27, 121 y 130 constitucionales.

El artículo quinto párrafo segundo establece que la ley determinará en cada Estado las profesiones que requieren de título para su ejercicio, así como las condiciones para obtenerlo, y las autoridades capacitadas para expedirlo.

La actual ley reglamentaria de dicho artículo, mejor conocida como ley de profesiones, señala que el título es un documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas de éste, y por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial de estudios, otorgado en favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes, o bien haya demostrado tener conocimientos necesarios de conformidad con la propia ley de profesiones y con otras disposiciones que pudieran resultar aplicables. (Artículo 1º).

Agrega que las leyes que regulan los campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad profesional deberán determinar cuáles son las actividades profesionales que requieren del título o cédula para su ejercicio. (Artículo 2).

Entre las condiciones que deberán tenerse para obtener un título profesional, es indispensable acreditar que se han cumplido los requisitos académicos previstos por las leyes aplicables. (Artículo 6).

La propia ley establece que los títulos expedidos en un Estado serán válidos en toda la República.

Finalmente, la reforma a los preceptos de regulación de iglesias y culto permite que a partir de 1992, según los artículos 27 y 130 constitucionales, las asociaciones religiosas debidamente registradas tengan a su cargo instituciones educativas.

La regulación de las organizaciones privadas y los órganos desconcentrados dedicados a impartir educación superior

Por lo que respecta a las universidades privadas, la propia Constitución prescribe en dicho artículo en su fracción VI que "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."

Hablar de autonomía en la universidad privada tiene un sentido distinto y relacionado con las facultades de la Secretaría de Educación Pública con respecto de sus planes y programas de estudio. Abundando, las instituciones privadas de educación superior no son autónomas por ley, que es la condición de exención que establece la Ley General de Educación.¹⁵

Lo que rige el servicio de la persona privada es el reconocimiento de validez oficial de estudios, de conformidad con la fracción VI del multicitado artículo tercero.

La facultad de otorgar o retirar tal reconocimiento está sujeta al principio de legalidad, aplicándose los

14. DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, Editorial Porrúa, México, 1980, p. 431. .

15. MR.GAR ADALID, Mario, *op. cit.*, p. 125.

recursos del amparo ante la afectación de derechos, situación que tiene relación con el Servicio público.

De conformidad con el artículo 54 de la ley general de educación, el reconocimiento es específico para cada plan de estudios.

Asimismo, la educación que imparten estas instituciones, es considerada por el artículo 10 de la ley citada como un servicio público, siendo parte del sistema educativo nacional "las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios". (véase gráfica 2).

Como figura intermedia entre la descentralización y la centralización encontramos en el derecho administrativo mexicano, la desconcentración referida a la creación de sujetos y órganos.

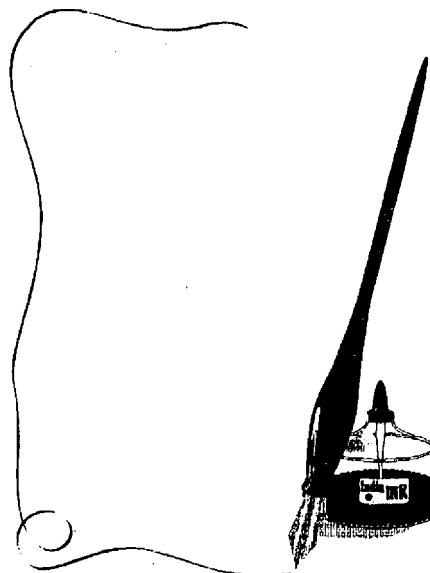
Esta figura es diferente a lo que denominamos como la desconcentración administrativa entendida como régimen interno de las instituciones, aun cuando ésta comparte ciertas similitudes con aquella.

Pero, en el caso de las organizaciones que se dedican a impartir educación superior hayamos a estos órganos desconcentrados, entidades que aún cuando tienen una "autonomía funcional y administrativa" que no hay que confundir con la autonomía universitaria, incluso al nivel de tomar decisiones en ciertos asuntos, carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Esto los sitúa como órganos intermedios de la administración pública, pues no dependen directamente del Ejecutivo Federal o local, pero a la vez, comparten la personalidad y patrimonio de una Secretaría de Estado.

Así, el reglamento interior de la SEP, señala que para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, puede contar con órganos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los cuales se otorgarán las facultades específicas para resolver sobre determinada materia o para la prestación de servicios, dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El artículo 43 de dicho reglamento menciona como tales a la Universidad Pedagógica Nacional, el Instituto Politécnico Nacional, el Centro Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Antropología



e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Éstos, de acuerdo con el reglamento se rigen por sus propios instrumentos jurídicos de creación, así como por las disposiciones reglamentarias, y las que determine el presidente de la república. Entonces hay que tomar en cuenta este modelo intermedio entre las instituciones autónomas y las que no lo son, donde se experimenta una figura con cierta autonomía funcional y administrativa para impartir educación superior; pero que se distingue de la "autonomía universitaria".

Notas

El sistema normativo mexicano, parte así de la distinción entre entidad autónoma y aquellas que proponemos denominar como condicionada.

Esa característica legal diferenciadora de los modelos ha propiciado algunos comportamientos y pautas importantes en las comunidades, tales como:

a) En todos los casos, rige el principio derivado del derecho positivo según el cual el ejercicio o monopo-

lio de la fuerza se aplica a la población nacional sin distinciones, toda vez que sobre ella el derecho ejerce el *imperium*: la norma obligatoria en virtud de que existe una capacidad sancionadora.

El artículo 25 y 28 constitucionales ofrecen el marco de la rectoría estatal en el campo de la educación, sin embargo, a partir de las luchas históricas originadas por la autonomía universitaria, se produce un fenómeno casi ligado a la extraterritorialidad: el de la inviolabilidad de los recintos e instalaciones dedicados a la educación superior.

Durante la década de los años setenta fue ésta motivo en el mejor de los supuestos de un refugio sindical frente al creciente corporativismo del Estado, y produjo en algunos casos que surgieran excesos protegiendo intereses políticos inter y extra universitarios.

Por otra parte, sociológicamente hablando, la consagración jurídica de la autonomía universitaria presupone una previa relación, una situación y una dinámica de negociación, de compromiso y equilibrio, entre el poder del Estado y el poder social de una institución de educación superior. Esta relación implica y exige, del Estado y de la universidad, el respeto mutuo de sus autoridades y esferas preexistentes a la declaración de autonomía. Requiere asimismo la recepción y satisfacción por ambas partes de las preocupaciones y demandas de la sociedad y de sus principales actores.

Deben así coincidir: la autoridad de la universidad por el buen cumplimiento de sus fines y funciones; la legitimidad y el consenso respecto del Estado, reforzadas por una política cultural que reconozca a la universidad y a su autonomía y que refuerce la autoridad de aquél por la satisfacción de las demandas de educación y cultura.¹⁶

b) La distinción de los modelos se explica en el caso de las universidades no autónomas públicas o personas privadas, mediante el principio del propio artículo 25 constitucional, siendo por tanto materia del ejercicio de la rectoría estatal mediante la aplicación de las normas establecidas en la ley de educación.

c) Toda vez que la educación superior es una fuente del desarrollo cultural, por vocación se definen a sus organizaciones como interactuantes con la sociedad.

Por ello, el sistema educativo "esta sometido a una serie de demandas múltiples y contradictorias. Se le exige la resolución de problemas sociales que no son percibidos como problemas por todos los individuos. A veces puede suceder que una acción educativa determinada solucione el problema de unos y le genere a otros.

De modo que no es una tarea simple para el sistema educativo responder a las necesidades del país. Frente a situaciones complejas no hay más remedio que ofrecer respuestas complejas. De modo que una adecuada articulación entre educación y sociedad demandará respuestas múltiples y variadas por parte de la escuela."¹⁷

16. KÁPLAN, Marcos, *Crisis y reforma de la universidad, Universidad contemporánea*, editorial Miguel Angel Porrúa, México, p. 77.

17. POZAS H., Ricardo, *Universidad nacional y sociedad*, Hdit. Miguel Ángel Porrúa. UNAM-C1IH, México, p. 310.

Gráfica I

Disposiciones legales (según jerarquía)	Definición
Constitución (Carta Magna)	Es la norma fundamental. Educación humana y humanística Patriótica y solidaria. Servicio público. Autonomía universitaria. Derecho de la educación.
Leyes Ordinarias Ley General de Educación	Desarrollo derecho a la educación. Libertad de Investigación y docencia.
Leyes Orgánicas Universitarias	Ley del Congreso para la creación de universidades. Gobierno propio, determinación de planes y programas de estudio. Ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
Legislación Ordinaria	Regulación del trabajo, servicios y resultados de la investigación.
Disposiciones Administrativas Universitarias	Disposiciones reglamentarias de los órganos universitarios para dirigir a sus órganos y vida académica y estudiantil.

Gráfica 2

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

CAPÍTULO I: Consta de 11 artículos en los que se define la función social educativa de las universidades, así como los fines a que se destina. Se regula el compromiso social del Estado en la educación superior. Se cataloga la educación como un servicio público. Se incluye en el sistema educativo nacional a:

- las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.
- las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía. • se determinan las autoridades administrativas.

CAPÍTULO II: Incluye la distribución de la función social educativa: servicios educativos, financiamiento de la educación, evaluación del sistema.

CAPÍTULO III: De la equidad de la educación.

CAPÍTULO IV: Comprende los tipos y modalidades de educación.

CAPÍTULO V: Organiza la educación que imparten los particulares.

CAPÍTULO VI: Define la validez oficial de estudios y de la certificación de conocimientos.

CAPÍTULO VII: Incluye la participación social en la educación.

CAPÍTULO VIII infracciones, sanciones y recurso administrativo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS: Seis.

DISPOSICIÓN AUROGATORIA: Una que abroga:

LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN DEL 29 DE NOVIEMBRE DE 1973.

Gráfica 3

LA UNIVERSIDAD PÚBLICA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN

