

# Defensa constitucional de la universidad pública mexicana

Jorge Olvera García e Hiram Raúl Piña Libien

*Universidad Autónoma del Estado de México*

## *Resumen*

Las universidades públicas, como instituciones del Estado mexicano dotadas de autonomía académica y administrativa derivada del artículo 3º constitucional en su fracción VII, representan la consecución de un ideal universitario en favor del progreso al cumplir una función sociocultural que debe ser orientada por valores y principios axiológicos que fundamenten su razón de ser, lo cual supone un conjunto de responsabilidades para quienes se benefician de esa función. El estudio de las características de esos principios nos da la posibilidad de discutir acerca de los problemas jurídicos que debe considerar actualmente la universidad pública en México. Es por ello que este artículo parte de la teoría constitucional para describir la perspectiva que ofrecen los principios en el origen, desarrollo y futuro inmediato de la universidad pública mexicana.

*Palabras clave:* autonomía universitaria, universidad pública, Derecho, principios, Constitución.

## *Abstract*

*Constitutional defense of the Mexican public university*

Public universities, as institutions from the Mexican State provided with academic and administrative autonomy derived from the 3<sup>rd</sup> constitutional article in its VII fraction, represent the concretion of a university ideal in favor of progress when fulfilling a socio-cultural function that must be oriented by axiological values and principles which fundamen their reason to exist, this supposes a set of responsibilities for those who are benefited from that function. The study of these principles' characteristics gives us the opportunity to discuss about the juridical problems public university in Mexico must nowadays consider. It is because of this that the article hereby presented starts from the constitutional theory to discover the perspective offered by the principles in the origin, development and immediate future of Mexican public university.

*Key words:* university autonomy, public university, Law, principles, Constitution.

## Introducción

**E**xisten múltiples explicaciones y discursos que intentan dar respuesta a la problemática del acceso a la educación en México. Muchas más son las estadísticas que pretenden demostrar que el problema de la educación en México se debe a la falta de inversión en la materia. Sin embargo, el déficit educativo no ha sido explorado desde una perspectiva meramente

jurídica, es decir, concentrada en la responsabilidad legal de la universidad en el cumplimiento de sus fines y objetivos constitucionales y sociales.

El feroz embate que desde hace varias décadas se ha emprendido en contra de la universidad pública mexicana es ofensivo frente a las cifras que estas universidades aportan en materia de educación media superior y superior. De acuerdo con los datos del *Anuario Estadístico 2004* de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Universidad Nacional Autónoma de México absorbe 39 por ciento de los alumnos matriculados en el Distrito Federal y siete por ciento de la matrícula nacional.

En este artículo se da cuenta de la evolución de la universidad pública mexicana, a la vez que se sientan las bases para su defensa y modernización jurídica y legislativa.

En principio debe señalarse que el 9 de junio de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se añade la fracción VIII al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; misma que pasó a ser la fracción VII por causa de otro decreto publicado en el mismo órgano el 5 de marzo de 1993. La reforma al texto constitucional mexicano obedeció a la necesidad de reconocer el principio de autonomía universitaria; es decir, se adecuó la norma fundamental con el objeto de perpetuar la facultad y la responsabilidad de las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía para gobernarse a sí mismas. Con ello surgió el Derecho constitucional de la universidad autónoma, mejor dicho, el Derecho constitucional de la autonomía universitaria.

En principio debemos decir que el término ‘autonomía’ proviene del griego “autos” que significa propio, mismo, y “nomos”, ley. Es un principio de organización cuyo origen se encuentra en las universidades europeas como Bolonia, París, Oxford, Salamanca y Cambridge. Posteriormente, este principio fue exportado a las universidades coloniales de América a través de España.

En el contexto latinoamericano, la autonomía universitaria se encuentra presente en países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

De acuerdo con la Conferencia General de la Unesco de 1997, el principio de autonomía universitaria es:

...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 fuentes no públicas,

**Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

el nombramiento de sus administradores, el establecimiento de las condiciones de estudio y, finalmente, la libertad para realizar la docencia y la investigación.

Como concepto jurídico, la autonomía universitaria se traduce en la facultad y potestad que tienen determinados entes del Estado para contar con personalidad jurídica propia, administrar un patrimonio propio, así como ejercer una autonomía técnica y otra orgánica (Pichardo, 1999: 170; Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992: 282-283).

En este sentido, los órganos constitucionales autónomos tienen por ley la encomienda de realizar determinados fines estatales; en el caso particular de las universidades, los de impartir educación superior, investigar y difundir la cultura. Además, dichos fines van acompañados por el respeto de determinadas libertades, entre las que se encuentran las de cátedra e investigación, la de libre examen y discusión de las ideas, libertades todas que tienen sustento en nuestra Constitución General.

La función de estas libertades es garantizar que en la universidad estén presentes todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social, sin censuras ni prejuicios de ningún tipo, asegurando la autonomía individual para enseñar y aprender.

Conforme a lo expuesto en la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción de la Unesco, la libertad académica puede definirse 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, establecidos por dicha comunidad y sin presión externa.

El vertiginoso aumento de la demanda de enseñanza superior y la mundialización de los intercambios económicos, financieros y tecnológicos ponen a la universidad ante el desafío de mantener un equilibrio razonable entre la necesidad del desarrollo técnico y sus repercusiones en la estructura de la sociedad.

La libertad académica y la autonomía universitaria se consideran condiciones previas para el cumplimiento de las funciones que la sociedad encomienda a la universidad; estas condiciones previas se aplican únicamente a la comunidad académica y se podrían considerar como parte de una perspectiva más amplia fundada en los derechos humanos.

En una perspectiva más funcional y utilitaria se defiende la causa de la autonomía porque es también una condición necesaria si se quiere que la educación forme parte de una “sociedad que asume riesgos”. Las universidades

deben tener la libertad de asumir riesgos siempre que carguen con las consecuencias.

Invocar la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades para garantizar la educación superior y tenerla al alcance del pueblo. Por mucho, la autonomía universitaria es una institución con la que la nación mexicana se ha familiarizado. Por ello es compromiso permanente del Estado mexicano respetar irrestrictamente dicha autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente. 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 deben responsabilizarse —primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado— del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos sean destinados a sus fines.

En suma, las universidades públicas mexicanas autónomas por ley gozan de independencia para determinar por sí solas los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio.

Desde la perspectiva del Derecho Administrativo, a las universidades públicas mexicanas autónomas por ley se les identifica con la ‘descentralización’, que es una forma de organización administrativa (Serna de la Garza y Ríos Granados, 2003: 3). No obstante la discusión que se ha tenido desde esa perspectiva y el aparente acuerdo que existe respecto a la naturaleza jurídica de las universidades, es innegable que en los umbrales del siglo XXI se hace acuciante redimensionar el papel de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley frente a los retos que les impone la sociedad de la información y del conocimiento.

Para ello se requiere, al menos desde la perspectiva jurídica, efectuar en primera instancia el entendimiento teórico constitucional de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley; cuestión que requiere analizar la epistemología de su naturaleza jurídica, los alcances de su autonomía; pero sobre todo, los límites en que se encuentra sujeta su facultad de autogobierno. Es así como en lo sucesivo pretendemos sentar las bases que permitan determinar jurídicamente cuáles son los elementos que deben observarse para que las

universidades se encuentren supeditadas a los principios constitucionales que rigen su actuación como órganos del Estado, pues en el mediano plazo buscamos desarrollar el diseño epistemológico para la defensa de los principios constitucionales que rigen a la universidad pública mexicana autónoma por ley.

## **Características de la universidad pública mexicana**

Como señalamos anteriormente, la autonomía constitucional que asiste a las universidades públicas autónomas por ley en nuestro país otorga las facultades de contar con personalidad jurídica propia, administrar un patrimonio propio, ejercer una autonomía técnica y otra orgánica. Precisamente, este conjunto de facultades caracteriza a las universidades públicas autónomas por ley y las distingue de otras formas de organización administrativa, al tiempo que configura el principio constitucional de autonomía.

En un primer momento se puede entender este principio desde dos perspectivas: a) como la base, fundamento, origen, razón fundamental sobre la cual se procede a discurrir en cualquier materia; b) como máximas particulares por donde cada cual se rige para sus operaciones o discursos.

Filosóficamente, un principio

...es aquello de que algo procede y todos nuestros procesos dimanan 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).

Una de las características de todo sistema jurídico es que no sólo existe como realidad empírica, es decir, como un conjunto muy variado de normas de conducta e instituciones con existencia corroborable, sino que también posee un conjunto valorativo, que le da sentido y legitima dicha existencia. Las normas jurídicas cuentan así con una coexistencia ontológica entre el ser y el deber ser.

Para el conocimiento de los fenómenos jurídicos, la perspectiva científica del Derecho emplea los principios generales del Derecho, que a su vez derivan de los llamados conceptos jurídicos fundamentales. Estos últimos se presentan como “...elementos que se encuentran en la estructura formal de las proposiciones normativas y que por tal razón resultan generales para la expresión científica del Derecho” (Ovilla, 1990: 88).

Habermas (2004: 15) observa que un sistema jurídico no debe reducirse a un sistema de normas, sino que incorpora principios o supone principios, los cuales habrán de estar directamente relacionados con la problemática moderna de la racionalidad.

La función de esos principios en el orden jurídico es dual, ya que se pueden adoptar como categorías de conocimiento o como conceptos básicos.

Como categorías de conocimiento se reducen a conceptos que se encuentran en la reflexión teórica y como conceptos básicos se reducen a elementos del Derecho; por lo tanto, surgen de la observación y la confrontación de los diversos derechos positivos históricos.

Los principios ético-jurídicos son parte esencial de cualquier sistema, pero ni la legislación ni la jurisprudencia han podido precisar con objetividad y racionalidad su conceptualización. Se han calificado como “pautas directivas de normación jurídica que, en virtud de su propia fuerza de convicción, pueden justificar resoluciones jurídicas” (Sánchez, 2004: 2).

Este mismo autor considera que los principios jurídicos no tienen el carácter de reglas concebidas de forma general, bajo las cuales pudieran subsumirse hechos, así mismo, de índole muy general. Más bien se precisan y, sin excepción, se concretizan. Sánchez distingue diversos grados de concretización; en el más elevado se encuentra el principio que no tiene especificación alguna de supuesto de hecho jurídico y consecuencia jurídica, sino sólo una “idea jurídica general”, por la que se orienta la concretización posterior, como son los principios de Estado de derecho, el principio de Estado social y el principio de respeto a la dignidad de hombre.

En este sentido, los principios jurídicos tienen el carácter de ideas jurídicas directivas, de las que no puede obtenerse resoluciones para un caso particular, sino sólo en virtud de su concretización en la ley o por la jurisprudencia de los tribunales.

En suma, los principios generales del derecho cumplen una función de integración, pues existen principios de carácter lógico-jurídico y ontológico-jurídico, 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 principios sobre el ser del Derecho (García, 1986: 313).

Como puede verse, 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 relación directa con la corriente teórica del Derecho que se sigue; es decir, para los jusnaturalistas, los principios son aquéllos 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.

Dentro de la legislación mexicana, diversos ordenamientos remiten a los principios generales del Derecho en los casos de omisión o deficiencia de la ley, como fuente supletoria, mas no señalan cuáles son dichos principios, qué características deben tener para ser considerados como tales, ni qué criterio debe seguirse en la fijación de los mismos, por lo que determinar qué debe entenderse por “principios generales del Derecho” siempre ha presentado serias dificultades, por tratarse de expresiones de sentido vago e impreciso.

Mario I. Álvarez (1996: 193) los 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”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el último párrafo del artículo 14, indica 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 ésta se fundará en los principios generales del Derecho.

De la interpretación de este artículo constitucional resulta que los principios generales del Derecho son una fuente formal indirecta del Derecho, que si bien no generan normas jurídicas, sí establecen un criterio orientador para los jueces y legisladores en la creación e interpretación de la ley.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (a través 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 de 1935) estableció que el artículo 14 de la Constitución General de la República dispone que en los casos de omisión o deficiencia de la ley debe acudirse, para resolver la controversia judicial, a los principios generales del Derecho, debiendo entenderse por tales, no la tradición de los tribunales que, en último análisis, no son más que prácticas o costumbres que evidentemente no tienen fuerza de ley, ni las doctrinas o reglas inventadas por los jurisconsultos, supuestos que no hay entre otros autores cuya opinión no tenga fuerza legal, ni tampoco la que haya acogido la inventiva de la conciencia privada de un juez, por ser esto contrario a la índole de las instituciones que nos rigen, sino 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.

También en la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en ejecutoria publicada con fecha del mes de marzo de 1938, se expresa que los principios generales del Derecho son reconocidos por tratadistas destacados del Derecho Civil, como “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 desarmonen 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.

De la misma forma, en la quinta época del *Semanario Judicial de la Federación* se establece que por principios generales del Derecho se entienden aquéllos que pueden desprenderse de otros argumentos legales para casos análogos, y el único caso autorizado por el artículo 14 Constitucional en que la controversia no puede resolverse por la ley.

En el Derecho mexicano, los principios tienen carácter supletorio y sólo puede recurrirse a éstos por disposición expresa de la propia ley, una vez que ésta o la jurisprudencia no tuviesen una solución para el problema en cuestión; pudiendo ser utilizados como forma de integrar las lagunas que presentase el ordenamiento jurídico mexicano (Álvarez, 1996: 193).

La tarea de construir estos principios generales es de jueces y juristas, quienes mediante la aplicación, interpretación, estudio, sistematización y análisis de la ley desentrañan los criterios sobre los que se establece el sistema jurídico.

De acuerdo con la *Teoría de los principios* de Ronald Dworkin, 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, y que pueden ser englobados en los valores y principios.

**Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

De esta preponderancia hacia los principios se entiende que el pensamiento de Dworkin sea afín a la universidad porque pondera la existencia de principios superiores que no necesariamente se contemplan en la norma, pero cuya observancia y especial estudio es fundamental para la comprensión y redimensionamiento de un ente social como la universidad.

Visto lo anterior, nos proponemos delinear en qué consisten los principios contenidos en la autonomía universitaria.

En este sentido, la personalidad jurídica propia de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley se concreta en el hecho de que son creadas mediante una ley o decreto que al efecto pueden expedir el Congreso de la Unión, el Ejecutivo Federal o las legislaturas de los estados; estas últimas, en el ámbito de sus respectivas entidades federativas. Son esas leyes las que determinan el nacimiento de la personalidad jurídica de las instituciones mencionadas, y son ellas las que definen el alcance y los límites de su autonomía (Serna de la Garza y Ríos Granados, 2003: 8).

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, pues son normas generales de contenido abstracto.

Otro 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.

Es importante aclarar que el patrimonio de la universidad no es propiedad de las autoridades universitarias colegiadas o unipersonales, mucho menos de los universitarios o de los alumnos, profesores o trabajadores administrativos que se encuentran a su servicio, más bien son de la universidad en su carácter de entidad estatal descentralizada y de persona moral, puesto que ese patrimonio 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 que configura a la universidad pública mexicana autónoma por ley es la autonomía técnica. Al respecto debemos decir que las universidades no se someten a las reglas de gestión administrativa, financiera y funcional

aplicables a los órganos centrales, es decir, la autonomía técnica es la capacidad para tomar libremente decisiones relacionadas con su ámbito competencial.

Esta autonomía se justifica en el sentido de que las normas generales de gestión administrativa, financiera y contable suelen en ocasiones ser poco adecuadas a las pretensiones del servicio proporcionado por los organismos descentralizados, y que en virtud de ello el Congreso de la Unión autoriza derogaciones al régimen general, por lo cual las universidades autónomas adoptan formas de organización administrativas y financieras propias.

Un cuarto y último elemento de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley, se expresa a través de la llamada autonomía orgánica, la cual consiste en que la ley o decreto de creación establece una estructura organizacional y de gobierno determinada, misma 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.

Debemos desde ahora dejar en claro que para configurar la autonomía de una universidad pública mexicana es necesario que parte de su orden normativo jurídico se apruebe por órganos internos conformados por miembros de la comunidad universitaria. Al respecto, 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.

## **La legalidad en la universidad pública mexicana**

El tema de la universidad pública autónoma por ley en México se encuentra inmerso en un orden jurídico establecido en el llamado orden kelseniano, 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.

En este sistema de legalidad (descripción y prescripción), como le llama Kelsen (1983), encontramos la ley fundamental, de donde parte el conocimiento jurídico, aceptado como sistema o conjunto de normas de carácter legal, es decir, asumido como una realidad de carácter positivo en una rama jurídica creada por el Estado.

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.

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 3º 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.

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 formal y otro material. En sentido formal es 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” (Kelsen, 1983: 147).

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.

No obstante lo anterior, 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.

Esta 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 el orden jurídico. A través de la supremacía se fija el *status* de la jerarquía constitucional y la subordinación de las leyes ordinarias a ésta.

En suma, 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).

En este sentido, la *lex fundamentalis* se asume como suprema por estar dotada de una preeminencia dentro de un orden jurídico determinado, lo cual la hace distinta del elenco de normas jurídicas producidas en una realidad estatal.

En estas coordenadas se ha sostenido la supremacía como principio en la particular relación de *supra* y subordinación en que se encuentran las normas dentro de un ordenamiento jurídico determinado (Quiroga, 1987: 431).

Lo anterior da como resultado una verticalidad y una horizontalidad en la formulación del orden jurídico. Lo primero significa que sobre la *lex fundamentalis* no puede encontrarse otra norma jurídica y las que de ella derivan no pueden contradecirla; y lo segundo, que las normas de igual rango no pueden contradecirse entre sí. Esto se ha expresado a través de la denominada ‘pirámide kelseniana’.

En esta lógica, 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 Universitario. De este último puede decirse que es 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.

Es común que el 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. (Toral, 1987). No obstante esta confusión, se ha llegado al extremo de denominarle como reglamentación doméstica (Muro, 2006: 475) o normatividad jurídica interna.

De lo anterior advertimos que no existe una nítida distinción entre el Derecho Universitario y la legislación universitaria, aun a pesar de que se ha distinguido entre legislación universitaria externa e interna.

Alfredo Toral considera que la legislación universitaria externa es aquélla 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 la dota de autonomía, la propia universidad, con fundamento en la facultad reglamentaria

### **Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

que le ha sido delegada, expide las normas que regirán el funcionamiento y la actividad de la institución en cumplimiento de sus fines.

Por nuestra parte, consideramos 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.

Lo anterior se concreta en los artículos 3°, 5°, 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, 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.

En un similar sentido, el Plan Rector de Desarrollo Institucional 2001-2005 de la Universidad Autónoma del Estado de México (2001: 173) estableció que “la legislación universitaria es un conjunto de instrumentos jurídicos que regulan el ser y quehacer institucionales, atribuciones, funciones, estructura, organización, derechos y obligaciones académicas y administrativas”.

Para Rojina Villegas (1967) 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 ha denominado ‘conceptos jurídicos fundamentales’, los cuales intervienen como elementos constantes y necesarios en toda relación jurídica.

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 mediante 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 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.

No compartimos el reduccionismo 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 públicas mexicanas autónomas por ley no sólo existen mecanismos jurídicos para la creación, adecuación y actualización de la legislación universitaria; en cada universidad, de acuerdo con sus propias circunstancias, se establecen además mecanismos políticos para su legitimación, tal como es la consulta a la comunidad universitaria.

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 y demás disposiciones jurídicas que integran 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 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.

## **Técnica legislativa universitaria**

El albedrío que asiste a las universidades autónomas por ley no significa que se encuentren sustraídas del régimen jurídico del país; concebir lo contrario es idear un ente estatal anárquico y arbitrario.

Esto último presupone que los actos que realizan las autoridades universitarias son asimilables por sus atributos a los que efectúa un proceder autoritario, ya que se caracterizan por su unilateralidad, imperatividad y coercitividad. Como puede verse, el concepto de autoridad usado en el derecho ordinario ha alcanzado el régimen de la universidad pública mexicana.

Ante el reto que significa la sociedad de la información y del conocimiento, se hace acuciante redimensionar el papel de las universidades públicas autónomas por ley en el contexto nacional e internacional; sin embargo, no es el único aspecto que requiere atención, su reconceptualización jurídica es una tarea impostergable; por ello es necesario, al menos desde el punto de vista teórico, sentar las bases que permitan proyectar la reingeniería de sus conceptos.

Dicha reingeniería deberá girar sobre la premisa expresada en la ley fundamental mexicana, y calibrar sus alcances frente a las variables endógenas y exógenas que circundan a las funciones sustantivas y adjetivas universitarias. En este sentido, las variables son propiedades 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’ (Hernández, 2003).

El mundo conceptual de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley es, en apariencia, manejable sólo desde la óptica interna de la universidad, pues son los elementos que vinculan el quehacer institucional de estas entidades con su normativa, por ello se deben abordar variables que conducirán necesariamente a la reconceptualización o a incorporar nuevos conceptos a la filosofía de la universidad.

Ahora bien, entre las variables exógenas tenemos conceptos tales como la gerencia pública aplicada a las universidades, calidad y competitividad, certificación de procesos administrativos, transparencia y acceso a la información, etcétera.

Como variables endógenas se presentan los modelos curriculares con enfoques interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios, flexibles y de educación a distancia; movilidad estudiantil intrae institucional e interinstitucional, así como la incorporación de sistemas de justicia universitaria.

Al respecto, diría Jorge Carpizo: entre estos problemas podemos mencionar la carencia de recursos con que cuentan y que no sólo se restringe a los medios materiales, sino también se traduce en una carencia de personal académico, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo; la creciente demanda de educación superior, el crecimiento de las instituciones de enseñanza superior que ha condicionado la generación de un sinnúmero de conflictos laborales, y la incidencia de presiones políticas internas y externas que se producen como una secuela inevitable de todos los factores antes mencionados.

La transformación de las relaciones sociales es un factor para el progreso individual y social, confiere a la producción y difusión del conocimiento una función clave a la hora de configurar la posición de los países en el orden internacional y determina la situación y categoría del individuo en la sociedad. Esta tendencia asigna una gran responsabilidad en materia de formación, investigación, estudio, asesoría y servicios de orientación, transferencia de tecnología y educación permanente.

Uno de los problemas más imperiosos a los que se enfrenta la universidad es el de aumentar sus recursos, diversificarlos, mejorar su asignación y gestión interna, y el modo de asumir las funciones que la sociedad encomienda a la universidad, conservando la tradición universitaria y el servicio interesado. Esto se debe al aumento de demanda en la enseñanza superior, la cual se enfrenta a litigaciones de carácter financiero. Las restricciones de los recursos disminuyen la capacidad de la enseñanza superior para satisfacer las expectativas actuales con el nivel de calidad necesario que suele exigirse.

**Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

Para que la universidad pueda asumir las funciones que le encomienda la sociedad, es necesario que la primera 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. La autonomía universitaria es ejercida desde el autogobierno institucional, y la libertad de cátedra, por los distintos miembros del personal académico (Neve, 1998: 5).

El derecho al autogobierno institucional obliga a la universidad a ajustarse plena y formalmente a las condiciones, las leyes y procedimientos correspondientes a los órganos públicos. La transparencia y la demostración precisa de los logros de la universidad se han convertido en aspectos fundamentales de la política en materia de enseñanza superior. Aunque la vinculación de los presupuestos institucionales a metas de calidad dista mucho de ser universal, es evidente que el grado de autogobierno de una universidad depende cada vez más de la demostración de su rendimiento y eficacia (Neve, 1998: 10).

Jurídicamente creemos que si no se atienden oportunamente estas variables, el esquema de desarrollo de las universidades públicas mexicanas autónomas por ley traerá como consecuencia su incomprendión como entidades generadoras de conocimientos, investigación y difusión de la cultura y las artes.

El embate incesante de políticas públicas de gobierno imbrican a la universidad pública en el filo de su historia. Variables permanentes como la proliferación de universidades privadas, la generación de mecanismos de control del gobierno federal y el bajo índice de presupuesto a las universidades públicas mexicanas autónomas por ley hacen que la arquitectura de éstas requiera blindar su teleología y su más puro fin axiológico.

Líneas arriba afirmamos que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, las leyes o decretos de creación de las universidades públicas autónomas por ley son leyes formales, pues cuentan con una exposición de motivos, un cuerpo normativo y artículos transitorios, y que no podemos considerarlas propiamente como legislación universitaria; por el contrario, debemos concebirlas como la norma fundante de un orden jurídico particular en una universidad pública mexicana autónoma por ley, la cual es desarrollada jurídicamente por la máxima autoridad universitaria, a través de normas jurídicas de carácter general o particular dirigidas a los integrantes de la comunidad universitaria.

Llegados a este punto debemos inquirir sobre cuáles son los elementos que informan la legislación universitaria.

Guillermo Soberón Acevedo consideró que la legislación universitaria debe asentarse en cinco puntos o principios: 1) garantizar la autonomía de la universidad, la integridad de su patrimonio y la vigencia de su estructura eminentemente académica; 2) conciliar, mediante fórmulas idóneas, los legítimos intereses de los miembros de la comunidad con los objetivos, los derechos y la responsabilidad social de la institución; 3) resolver los conflictos que se susciten, mediante instrumentos novedosos, pero siempre acordes con los principios de la legislación universitaria; 4) involucrar a la comunidad en el proceso legislativo, sometiéndole con toda oportunidad cada proyecto y escuchando sin cortapisas los puntos de vista que en cada caso sean formulados, y 5) vigorizar el espíritu de legalidad entre los universitarios, modernizando disposiciones normativas existentes, integrando lagunas legales y previniendo las necesidades y posibilidades futuras de la institución (Toral, 1987).

El proceso de modernización que hoy en día enfrentan las universidades públicas mexicanas autónomas por ley no puede construirse sobre la base de ideas simples o visiones no documentadas, es precisa la creación de una metodología jurídica acorde con los requerimientos de cada universidad.

Muestra de ello es la Metodología para el programa de reforma integral de la legislación universitaria de la Universidad Autónoma del Estado de México 2005–2009, instrumento único en el país a través del cual se sistematiza la teoría jurídica de las universidades. Históricamente, esta metodología encuentra sustento, en el Programa para la Reforma Integral de la Legislación Universitaria de la UAEM del 15 de agosto de 1990.

El objetivo de este programa era 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, muestre 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 (Universidad Autónoma del Estado de México, 1990: 15).

Posteriormente, la Comisión de Legislación del Honorable Consejo Universitario formuló el Programa Legislativo para el Estatuto Universitario de

## **Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

la Universidad Autónoma del Estado de México, cuyo objetivo consistió en dotar a la Institución de un estatuto universitario.

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.

El elemento *sine qua non* y de éxito de todo proceso de reforma universitaria estriba en la participación de los integrantes de la comunidad universitaria, pues son ellos quienes orientan la toma de decisiones, participan y legitiman el proceso de consulta.

### **Reformulación de la división de poderes**

Habermas (2005) habla del derecho existente, no propuesto, buscando reconstruir los conceptos más básicos, donde el derecho de los estados democráticos puede estabilizarse como el sistema de normas que por vía de la legalidad puede satisfacer o llegar a satisfacer su propia promesa de legitimidad. La génesis lógica del sistema de derechos no es una reconstrucción de la génesis histórica, sino, se trata de la reconstrucción conceptual de la idealidad articuladora de la realidad del Derecho. Un Estado democrático de derecho es capaz de realizar fines colectivos a través de un proceso político de producción democrática, como se refleja en el artículo 13 del Estatuto Universitario de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Con ello se pueden dar los primeros pasos para la construcción del Estado de derecho universitario, mismo que se caracteriza porque la creación formal y material de la legislación universitaria se sujet a lo previsto en la ley de la universidad o en su estatuto universitario, pero además, por el reconocimiento, la obediencia y la aplicación que de ella hacen los integrantes de la comunidad universitaria, los órganos de autoridad y las autoridades unipersonales.

## Bibliografía

- ÁLVAREZ Ledesma, Mario, 1996, *Teoría general del derecho y notas de Derecho Positivo Mexicano*, Mc Graw Hill, México.
- BARQUÍN, Manuel y Orozco, Jesús, 1988, “Constitución y autonomía universitaria”, en *Cuadernos de Legislación Universitaria*, vol. III, núm. 6, México.
- COVIÁN Andrade, Miguel, 2001, *El control de la constitucionalidad en el Derecho comparado*, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, México.
- GARCÍA Mánynez, Eduardo, 1986, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, México.
- GUASTINNI, Ricardo, 2001, *Estudios de teoría constitucional*, Fontamara, México.
- HABERMAS, Jürgen, 2005, *Facticidad y validez*, Manuel Jiménez Redondo Editorial, México.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, 2000, *Técnica legislativa*, Memoria de la VIII Reunión Nacional de ANAIPES, Mérida.
- HERNÁNDEZ Sampieri, Roberto *et. al.*, 2003, *Metodología de la investigación*, Mc Graw Hill, México.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, 1992, *Diccionario Jurídico Mexicano*, UNAM, Porrúa, México.
- KELSEN, Hans, 1983, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Eduardo García Mánynez, UNAM, México.
- MURO Ruiz, Eliseo, 2006, *Algunos elementos de técnica legislativa*, UNAM, México.
- NEVE, Guy, 1998, *Autonomía, responsabilidad social y libertad de cátedra*, Asociación Internacional de Universidades, París.
- OVILLA Mandujano, Manuel, 1990, *Teoría del Derecho*, Duero, México.
- PARENT Jacquemin, Juan María, 2005, *La universidad ante el desafío de ser*, UAEM, México.
- PICHARDO Martínez, José, 1999, *Lineamientos para la investigación jurídica*, Porrúa, México.
- QUIROGA Lavié, Humberto, 1987, *Derecho Constitucional*, Depalma, Buenos Aires.
- REYES Heroles, Jesús, 1958, *El liberalismo mexicano*, t. II, UNAM, México.
- ROJINA Villegas, Rafael, 1967, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México.
- SÁNCHEZ Vázquez, Rafael, 2004, *Metodología de la ciencia del Derecho*, editorial Porrúa, México.
- SERNA DE LA GARZA, José María y Gabriela Ríos Granados, 2003, *Autonomía universitaria y financiamiento*, Serie de estudios jurídicos, núm. 13, UNAM/IPN, México.
- TORAL Azuela, Alfredo, 1987, “La legislación universitaria”, en *Revista de la Educación Superior*, vol. XVI(4), núm. 64, Anuies, <http://www.anuies.mx/servicios/panuies/publicaciones/revsup/res064/art3.htm>, México.

**Defensa constitucional de la universidad pública mexicana /J. Olvera y H. Piña**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, 1990, *Programa para la Reforma Integral de la Legislación Universitaria de la UAEM*, Toluca.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO, 2001, *Plan rector de desarrollo institucional 2001-2005*, Toluca.

URIBE Arzate, Enrique, 2004, *Mecanismos para la defensa de la constitución en México*, Cuadernos de investigación, UAEM, México.

VALENCIA Carmona, Salvador, 2003, *Derecho, autonomía y educación superior*, Serie de estudios jurídicos, núm. 42, UNAM/IPN, México.

VILLORO Toranzo, Miguel, 1984, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Porrúa, México.