

LA LEGISLACION UNIVERSITARIA

ALFREDO TORAL AZUELA*

En los últimos tiempos, se ha venido hablando del término “Legislación Universitaria” para referirse al ámbito jurídico en el que se desenvuelven las instituciones públicas de enseñanza superior de nuestro país.

En este orden de ideas, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón Acevedo, en el año de 1976, con motivo del primer simposio de legislación educativa, señalaba que, en estos tiempos tan raudos, más que hablar de actualizar, debe dirigirse la acción hacia la modernización, y que la vida jurídica de la Universidad, por ser tan intensa e importante para el funcionamiento institucional, debe recibir una atención especial. También señalaba que en cinco puntos se asientan los principios de la legislación universitaria: 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.

Apuntó que: “Los fines de la Universidad reclaman el ejercicio de las libertades especiales: la libertad de gobernarse, la libertad de planear y programar su propio trabajo, la libertad de investigar y enseñar sin otro límite que el del saber.”

Para el cumplimiento de sus fines, añadió que la Universidad reclama la abstención del estado en la organización técnica de la Casa de Estudios; como lo mencionó don Alfonso Caso, “como consecuencia de su propia definición la abstención de la Universidad en los asuntos políticos del estado” . . . “Por ser la Universidad una institución académica, se exige plantear la selección de sus autoridades, de sus profesores, de sus procedimientos de trabajo, a partir, justamente, de consideraciones técnicas, no de consideraciones partidistas.”

También manifestó el doctor Soberón que “la Universidad se caracteriza por plantear y resolver sus propios problemas, entre universitarios y con procedimientos universitarios; el reconocimiento general de la jerarquía suprema que corresponde al cumplimiento de los fines de la Universidad y la subordinación de los intereses particulares ante dicho fin”; también enfatizó que “el conocimiento metódico y crítico de las causas que generan nuestras dificultades y nuestros conflictos, el empleo de la razón, el diálogo, la comunicación y la información, como medios para encontrar las soluciones más adecuadas; el compromiso, en fin, de resolver dentro del cuadro del Derecho, nuestras diferencias [. . .] solamente en un marco de Derecho puede encontrarse el necesario equilibrio entre el consenso en el cumplimiento de las tareas de la Universidad y el disenso respecto a estilos y enfoques alternativos”.

Todas las argumentaciones antes mencionadas las externó el Rector de la UNAM en dicha reunión, manifestando también que esa institución modernizó su legislación, apoyado tal esfuerzo en una consulta sistemática que se desplegó para generar los cambios necesarios, constituyendo uno de esos cambios la propuesta de adición de un apartado “C” al artículo 123 de la Constitución, en virtud de haber aparecido, entonces, una nueva realidad universitaria: las demandas de carácter gremial; es decir, la relación obrero-patronal, que no encontraba ubicación dentro del derecho positivo mexicano.

En ese mismo simposio el doctor Jorge Carpizo, en ese tiempo Abogado General de la UNAM, presentó una ponencia cuya primera parte expone el tema de la legislación universitaria en el contexto de las casas de estudio, manifestando que: “Las universidades mexicanas, como las más fieles instancias de captación, análisis y transformación de la comunidad dinámica y cambiante en la que se hallan inscritas, no pueden menos que

*Director de Asuntos Jurídicos de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior. (ANUIES.)

reflejar el profundo proceso de cambio que acontece en nuestra sociedad. El vertiginoso proceso de cambio agudizó su aceleramiento en los últimos años, enfrentando a nuestras instituciones de enseñanza superior a un cúmulo de agobiantes problemas que derivan de la situación de un país en vías de desarrollo y con alto índice demográfico.”

“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 compleja problemática descrita se presentó como un verdadero reto a la creatividad y al ingenio de los universitarios. La solución no podía ser otra que la de dar cauce a las necesidades y las expectativas que plantea la realidad, dentro de los parámetros jurídicos de la legislación nacional y universitaria. En consecuencia, el derecho apareció como el único instrumento capaz de lograr el encauzamiento institucional de las posiciones aparentemente irreductibles, para resolver las contradicciones planteadas dentro de una atmósfera de concordancia y justicia, sin menoscabo de los niveles académicos.”

Por último, mencionó: “Entendemos el derecho como el ordenamiento que debe asegurar al hombre su libertad y su dignidad, un ordenamiento que tiene como meta la realización de la justicia social. Sin educación no hay libertad, ni justicia, ni dignidad. De ahí el empeño por proteger a nuestras instituciones educativas y la importancia de adecuar el derecho y la realidad, las aspiraciones y las necesidades, la visión del futuro con la visión del presente. De aquí que la actualización de las normas jurídicas en nuestras universidades, no pueda ser descuidada; al contrario, la educación y el derecho se dan la mano estrechamente como elementos creadores y constitutivos de una visión de la existencia y de la cultura.”

En su oportunidad, y con una clara visión de la problemática que se plantea en materia de educación superior y de las diferentes condiciones de las universidades mexicanas, el licenciado Guillermo González Galera, miembro de la Universidad del Sudeste, manifestó que las ideas de su ponencia “se proyectan a la Universidad de provincia y, en particular, a la campechana. Y esto es algo que se sugiere tomar en cuenta cuando se trata de reuniones como el simposio que se verifica, a saber: que por más que se intente reglamentar la educación con sentido universalista, o uniformarla de tal modo que se quiera que el fenómeno se manifieste con las mismas características en todos los ámbitos del país, no debe escapar a los reglamentadores o uniformadores que la realidad nacional es variada, heterogénea, y que es en función de esta heterogeneidad que se han de crear las instituciones educativas físicas a conceptuales. Pero cuando no se atiende al hecho concreto de las diferencias, a veces increíbles (hay quienes hablan de contrastes), que se registran en las localidades patrias, las estructuras educativas, plasmadas en moldes frecuentemente ajenos a esas diferencias o contrastes, pero diseñados con criterios de generalidad, resultan fallidas, inoperantes, como puede inferirse de los resultados discutibles que el sistema educativo actual aporta a México, en función del nivel de desarrollo en que se encuentra el pueblo de México”.

Por su parte, el doctor Héctor Fix Zamudio, manifestó “en la ponencia de la Universidad del Sudeste sobre el tema fundamental de la legislación universitaria, se destacan ciertos aspectos peculiares de la citada casa, pero debe advertirse que si bien las reflexiones que se realizan en ese trabajo se refieren a problemas legislativos que preocupan a la referida comunidad universitaria, varios de ellos coinciden con los que afectan a la mayor parte de las universidades del país. En efecto, con independencia de la situación específica de cada una de las universidades mexicanas, se presentan varios problemas que son comunes a una gran parte de las mismas, como se advierte en los instrumentos legislativos que en época reciente se han expedido en nuestras casas de estudio o en relación con las propias universidades, en los cuales se observan varias tendencias de carácter general, entre las que pueden destacarse aquellas que han llevado a otorgar la autonomía a la mayor parte de las universidades del país; por otro lado, en las pocas que aún dependen de los gobiernos de algunas entidades federativas, se ha obtenido la independencia de carácter académico”.

El licenciado Guillermo Delgado Robles, Rector de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, expuso: "La Universidad como producto de la organización del hombre, como institución que ve a su existencia misma en realizaciones concretas de su desarrollo cultural y conocimiento, requiere del establecimiento de imperativos internos y obligatorios que regulen su actividad y que rijan su destino. Dentro de este orden de apreciaciones, es tema de apasionante actualidad el estudio de la autonomía universitaria y su elevación, a nivel nacional, a la categoría y rango de norma constitucional. Al respecto, hacemos la salvedad de que las cuestiones que se plantean están referidas a las universidades a las cuales se les ha reconocido por parte del estado su autonomía, no en el sentido de las interpretaciones que han tratado de atribuirle 'extraterritorialidad, o de fuero universitario frente al estado, o en forma específica de soberanía frente a los órganos de gobierno y de derecho', sino antes bien, como la facultad de autodeterminarse, de darse sus propias leyes, organizar y designar sus propias autoridades y manejarse en el más absoluto orden de libertad, fundamentalmente en los aspectos científico, académico, de investigación e ideológicos, respetándose por parte del estado esta entidad soberana, absteniéndose de intervenir en cualquiera de los aspectos de la vida y actuación de los universitarios. Estas premisas señalan cuál es la naturaleza de las universidades e instituciones de enseñanza superior en el país, la amplitud y alcance de este concepto de autonomía, así como la protección, que deben residir en las normas y disposiciones legales que rigen sus relaciones en el estado."

Siguió exponiendo: "Las universidades así conceptuadas, son instituciones dotadas de plena capacidad jurídica, con objetivos específicos. . . y . . . para lograr estos objetivos, es necesario el reconocimiento de la autonomía de la Universidad y su independencia política, puesto que no puede cumplir con sus funciones si está sometida a algún régimen o sistema externo, ya que su esencia viene a ser la búsqueda libre y desinteresada de la verdad, es la libertad del espíritu, prenda y signo de este principio."

En el año de 1977, en la ciudad de Quito, Ecuador, se llevó a cabo la I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria y en el discurso de apertura el Rector de la Universidad Central de Ecuador y presidente de la Comisión Organizadora de la Conferencia, doctor Camilo Mena Mena, en relación con el tema de la legislación universitaria, manifestó lo siguiente: "Nuestro país fue el que el 6 de marzo de 1945, quizá por primera ocasión en América, consagró constitucionalmente la autonomía universitaria al declarar en su texto que las universidades son autónomas, agregando que para garantizar dicha autonomía el estado procurará la creación del patrimonio universitario" . . . "Esta declaración determina la creación de una institución nueva: el Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma. La garantía para educarse en el nivel superior, en las universidades, alcanza definiciones constitucionales específicas. Y no es raro que se hable, con bases científicas, del Derecho Constitucional de la Autonomía Universitaria." La tesis sustentada por el doctor Mena quedó planteada así: a) Consagración en el nivel constitucional de la autonomía universitaria; b) creación del patrimonio universitario y su propia Contraloría, y c) facultad para que las universidades, con base en este derecho, puedan darse su propio ordenamiento jurídico interno elaborando su propia ley, sus estatutos y reglamentos.

Con motivo de la asamblea celebrada por la Asociación Internacional de Universidades, en el año de 1965, se desglosó en cinco puntos el concepto de la autonomía universitaria, quedando como sigue:

1. Con las formalidades peculiares de cada una de ellas, las universidades deben tener el derecho de escoger su propio personal;
2. la Universidad debe ser responsable de la selección de sus estudiantes;
3. la Universidad debe ser responsable de la formulación del currículo para cada grado y de establecer sus propios valores. En los países en que los títulos o la práctica de profesiones están regulados por la ley, las universidades deben participar en la formación del currículo y establecer los métodos de evaluación;
4. cada Universidad deberá tener las decisiones finales en el programa de investigación desarrollado en su seno;
5. La Universidad debe ser responsable de la distribución de recursos entre todas sus actividades.

Como comentario a lo anterior, puede decirse que la autonomía, como eje de la relación entre Universidad y estado, presupone una confianza mutua para poder realizar, entre ambos, la importante tarea de dar a la juventud de la nación la educación superior de que está ávida, y que es parte fundamental del desarrollo mismo. La relación de mutuo respeto crea esa "libertad", que fue el motivo de todas las luchas universitarias para obtener la autonomía. En Gran Bretaña, de acuerdo con el informe Robbins, donde se analizó la educación superior, se llegó a la conclusión de la importancia de la libertad académica como condición

necesaria para la mayor eficiencia y el adecuado progreso de las instituciones académicas. En el mismo documento se señala que dicho imperativo tiene dos aspectos: el institucional y el individual. Define la libertad institucional como “el derecho que asiste a toda Universidad para hacer nombramientos; determinar el plan de estudios y sus normas; decidir con respecto a su propia política de admisión; establecer el equilibrio entre la enseñanza y la investigación y determinar la forma de su futuro desarrollo”.

En lo que respecta a su libertad académica individual, ésta se refiere al derecho de sustentar cualquier punto de vista, así como la ausencia de trato discriminatorio por razones de raza, sexo, religión o credo político; derechos que no son otra cosa que los garantizados en nuestra Constitución, aun sin pertenecer a una Universidad. Es decir, la autonomía protege las libertades del gremio pensante, pero el pensador como individuo está garantizado por la Ley Fundamental.

Por otra parte, el doctor Jorge Mario García Laguardia, en su estudio titulado “La Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y Realidad” apunta que: “Los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón de ser del estado, orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social. Los derechos económico-sociales son aceptados y, además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, suprimiendo y limitando los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo.

A partir del inicio del presente siglo se produjo un cambio visible en la región: en el aspecto social, la aparición de nuevas clases: un incipiente proletariado urbano y una ampliación realmente inusitada en la clase media; en el ámbito político, la transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía urbana. Además de lo anterior, una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la inclusión a nivel constitucional de materias antes no contempladas, tales como: educación, familia, seguridad social, salud y asistencia, que representan típicas reivindicaciones de la clase media. La educación superior viene a ser acogida en algunos textos con una doble significación: por una parte, fijando su filosofía y la obligación del estado de impulsarla; y, en algunos otros casos, reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política.

“Se trata de elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios, a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia y preservar la independencia y jerarquía de su ejercicio.”

“En cuanto al concepto de la autonomía, como muchas otras ideas, existe cierta anarquía en el uso del término, por lo que su noción puede formularse analizando la relación entre la Universidad, como grupo intermedio, con la sociedad global representada por el estado. En la independencia frente al gobierno central y su capacidad de autogobierno y administración está la clave de su formulación. En tiempos modernos, el desarrollo de la sociedad y el aumento de servicios que debe prestar el gobierno determina procesos de descentralización administrativa para facilitar su atención; en consecuencia, algunas funciones propias del estado son atribuidas a órganos especiales a los que se les otorga poderes específicos de gestión y a quienes se les ha atribuido capacidad de darse preceptos obligatorios.”

“La Universidad es un organismo típico de la descentralización. Su autonomía consiste en la capacidad para formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad. La autonomía comprende diversos aspectos, siendo el primero de ellos el de la autonomía de gobierno, del que se deriva la facultad de nombrar y remover sus propias autoridades, fijando sus atribuciones y los mecanismos de designación; autonomía académica que significa la potestad de nombrar y remover su personal académico según normas libremente formuladas, fijar sus planes y programas de investigación, expedir títulos, certificados, así como revalidar estudios; autonomía administrativa, que es la atribución de adoptar sistemas de gestión que considere adecuados; y autonomía financiera que implica la libre disposición de su patrimonio.”

García Laguardia menciona que “el objetivo central en la búsqueda de la autonomía y su reconocimiento a nivel constitucional, parece estar en el logro de una independencia de la Universidad frente a los intereses fluctuantes del gobierno, a efecto de lograr la realización de sus funciones básicas de transmisión del saber, búsqueda de la verdad e instancia crítica sin cortapisas. La inserción de las universidades en el proceso político y la estructura del poder, determinan una problemática que trasciende su estricto marco legal. Alrededor de ellas viven y actúan millares de personas en relación de autoridad y obediencia, reclutan personal garantizando niveles de subsistencia, posibilitan la participación política nacional a grupos minoritarios, preparan cuadros dirigentes a través de la formación técnica y el activismo estudiantil y, en algunos casos, sirven de refugio a desencantados y agotados políticos. La autonomía juega un papel ambivalente, pues si bien es cierto que con ella se logra la independencia de las universidades frente al estado, también su establecimiento da inicio a una relación dialéctica que marca la colaboración de la Universidad con el estado o su enfrentamiento”.

Por su parte, el investigador universitario y experto en problemas universitarios, Carlos Tunnermann Bernheim, en su trabajo titulado “De la Universidad y su Problemática”, cita: “La autonomía que se da frente a los poderes del estado, proporciona el marco jurídico que permite el amplio ejercicio de la libertad académica, base de toda enseñanza genuinamente universitaria. No se trata con la autonomía de crear un estado dentro de otro estado, ni de contraponer un poder a otro. La autonomía es condición que permite a la Universidad cumplir la tarea que le es propia. Impone, por cierto, serias responsabilidades, pues la Universidad es dueña de su destino, debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad. El quehacer de la Universidad consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus funciones, una de las cuales es, por cierto, la función crítica que la autonomía debe preservar a toda costa. Esta función crítica la Universidad debe aplicarla, primero que nada en su propia estructura y en sus planes y programas, para juzgar si realmente está cumpliendo con el cometido que la sociedad espera de ella. La autonomía no debe provocar el divorcio entre la Universidad y su medio.”

En su trabajo denominado “La Autonomía de las Universidades Públicas Mexicanas”, el investigador Manuel Barquín Álvarez señala que en México “la autonomía universitaria ha sido concebida como un fenómeno de la descentralización”, y apunta “que el régimen de la autonomía, desde el punto de vista jurídico, depende de dos factores: el tipo de organización estatal en el que está inscrito y la función que dentro de esa organización tiene asignada la educación superior”. Menciona que “los antecedentes de la organización universitaria en México se remontan al Renacimiento; y en el año de 1551, cuando se fundó la Universidad Real y Pontificia, con un régimen similar al de la de Salamanca, la autonomía de la Universidad ya no fuera una realidad válida por sí misma, sino una institución creada por el monarca, que gozaba de un status especial, por así concederle graciosamente el mismo”.

“La Universidad mexicana -expresa- desde su fundación surge como una institución profundamente comprometida con la sociedad que la crea. A diferencia de las universidades de Cambridge y Oxford, a las que se dotó con propiedades cuyas rentas constituían una parte importante de sus ingresos anuales, la Real y Pontificia gozó de un subsidio anual que obviamente restringía su independencia. La Real y Pontificia fue una universidad colonial, lo cual implicó que su compromiso se produjera con respecto de los valores de la metrópoli y perspectiva mundial, mientras que las universidades europeas y norteamericanas se identificaban con sus sociedades. En el siglo pasado, la clausuraron los liberales y los conservadores, sucesivamente, hasta su clausura definitiva por Maximiliano.”

Justo Sierra logra su reapertura en 1910, semejante en su estructura a las universidades francesas de la época. Durante el porfiriato, dependió de la Secretaría de Instrucción Pública, aunque gozó desde entonces de relativa autonomía en su funcionamiento interno, cierta libertad en el manejo de bienes o ingresos que no provenían del subsidio.

En el año de 1917, apareció la primera manifestación de autonomía universitaria mediante el decreto de la Legislatura de Michoacán que estableció la organización de la Universidad de Michoacán, cuya declaración, en 1919, fijó la independencia del estado de la educación superior; luego, en 1923, se concedió la autonomía a la Universidad de San Luis Potosí, otorgándole personalidad jurídica propia, autodeterminación en su organización académica y libertad de administrar su patrimonio. Posteriormente van surgiendo en el país las

diferentes casas de estudio de enseñanza superior, la mayoría de ellas dotadas de autonomía universitaria.

Barquín señala que “la totalidad de las universidades públicas gozan del régimen de descentralización una -administrativa y no política-, como es el caso de las entidades federativas, o la descentralización político-administrativa en el de los municipios. La descentralización de las universidades se da con respecto de la administración pública, es decir, del Poder Ejecutivo, pero de ninguna manera frente al Poder Legislativo o al Judicial”.

La descentralización administrativa de las universidades corresponde a la figura de la descentralización por servicio o por función.

“En general, añade Barquín, las universidades públicas han sido dotadas con elementos que definen el régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, vigilancia, revisión, disciplinario y determinación de conflictos de competencia; sin embargo, el grado de disminución de esos controles varía notablemente según se trate de universidades públicas autónomas y las que no lo son.”

Barquín se refiere a la descentralización en dos aspectos: la estática y la dinámica. En relación con la primera, sostiene que “implica la creación de un orden jurídico específico para cada una de las universidades públicas, constituyendo uno de los elementos cruciales para la definición del status de descentralización; en México, esto se ha traducido en la expedición de leyes orgánicas para cada una de las universidades públicas, donde se les otorga personalidad y patrimonio propios”. Para el autor, “la descentralización dinámica consiste en la existencia de órganos propios de la institución que están autorizados para emitir los reglamentos internos de las mismas y aplicarlos. En todas las instituciones se encuentra un órgano colegiado, representativo, que tiene la función de emitir los reglamentos internos”.

Ahora bien, llegados a este punto, debemos precisar la ubicación de las universidades públicas dentro del derecho positivo mexicano, así como la legislación aplicable a dichas instituciones y a la enseñanza superior. En la norma suprema que nos rige, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la fuente del régimen de las instituciones de educación superior y también la normatividad fundamental de la enseñanza superior. Es necesario resaltar que la Constitución no concede la facultad de la Universidad para crearse a sí misma, ni de darse su propia norma básica, es decir, no le otorga soberanía. Por tanto, la creación de la Universidad y la expedición de su ley, es un acto del poder público y mediante los procedimientos de creación de leyes establecidos por dicha constitución. Asimismo, la creación de la universidad como organismo público descentralizado, como persona moral distinta de la del estado, también es un acto de voluntad ajeno a la universidad, ya que esto es competencia constitucional del poder legislativo: en igual forma la atribución de la autonomía es una manifestación de la voluntad del poder público ajeno a la universidad.

Una vez que ha sido creada la universidad, con personalidad jurídica y patrimonio propios distintos del estado como organismo descentralizado, y dotada de autonomía mediante una ley expedida por el poder legislativo, adquiere el derecho a reglamentar su ley y expedir las normas complementarias que le permitan el cumplimiento de sus fines.

Debemos decir que la autonomía y la descentralización en el ámbito universitario implican, según el derecho, una transferencia de la facultad reglamentaria que la Constitución concede al poder ejecutivo atribuyéndola a la universidad. Asimismo, implica la sustracción del control, por parte del ejecutivo, de un organismo público que no formará parte de la administración pública, ni centralizada ni paraestatal.

Consideramos, después de exponer las anteriores argumentaciones vertidas por los expertos o interesados en la materia, que es posible, tentativamente, dar una definición de lo que se podría considerar como “legislación universitaria”, en el sentido de considerarla como el conjunto de normas jurídicas que regulan la creación, estructura y funcionamiento de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley les otorga la autonomía, y sus relaciones con el estado.

A su vez, a la legislación universitaria se le podría clasificar en dos aspectos: la legislación universitaria externa y la legislación universitaria interna. Podríamos considerar a la primera como aquella en que la

institución es sujeto pasivo, es decir, que no tiene la facultad para expedir los ordenamientos respectivos, ya que esta facultad está reservada, por disposición constitucional federal o estatal, al Congreso de la Unión en el primer caso, o a las legislaturas de los estados en el segundo. En consecuencia, la legislación universitaria externa, conforme al sistema jurídico mexicano, está reservada al Poder Legislativo Federal o de los estados, y una vez que éstos han expedido la norma que crea una universidad, y que a través de la misma se le dota de autonomía, la propia universidad, con fundamento en la facultad reglamentaria que le ha sido delegada, expide las normas que regirán el funcionamiento y la actividad de la institución en cumplimiento de sus fines.

En la constitución política existen diversas disposiciones aplicables al régimen de la legislación universitaria que hemos llamado externa, destacando, desde luego, la que eleva a rango constitucional la autonomía universitaria y la base de la propia legislación universitaria contenida en la fracción VIII del artículo 3º., mismo que se divide en dos grandes apartados: el que establece el régimen de la autonomía por el que se otorga a la universidad o institución similar, la facultad de gobernarse a sí misma, también le señala sus fines de adecuar, investigar y difundir la cultura; sus principios, que son los que señala el propio artículo 3º que establece los lineamientos de la educación pública, y los propios de la universidad, consistentes en la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; asimismo, la facultad de determinar sus planes y programas, fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrar su patrimonio. El otro apartado de esta fracción se refiere al régimen de las relaciones laborales entre las universidades y sus trabajadores, señalando que se normarán por el apartado “A” del artículo 123 de la norma fundamental, pero orientando al legislador permanente, a fin de que se legisle el trabajo universitario como especial, para concordar los derechos de los trabajadores con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de esas instituciones. Debemos considerar que es voluntad expresa del legislador constituyente configurar como especial el trabajo universitario, no tanto en función de la actividad realizada por los trabajadores, sino en virtud de las características y atribuciones que se concede a las instituciones educativas en la propia norma que se comenta.

Otra norma importante para la legislación universitaria se encuentra en la fracción IX del propio artículo 3º., en la que se faculta al Congreso de la Unión a expedir las leyes necesarias para distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo a todos aquellos que las infrinjan.

El artículo 5º. de la Constitución es parte también de la legislación universitaria externa, pues regula el ejercicio de las profesiones, que es uno de los fines sustantivos de la Universidad, consistente en formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad; el artículo 73 que fija las atribuciones del Congreso de la Unión, particularmente la contenida en la fracción XXV, que se refiere a establecer, organizar y sostener, en toda la república, escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes, etcétera. . . , así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república. El último párrafo de esta fracción también es importante en materia de legislación universitaria, ya que previene que los títulos que se expidan en los establecimientos ahí citados surtirán sus efectos en toda la república.

El artículo 121, señala en su fracción V, que los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros. Esta disposición está relacionada con las mencionadas anteriormente.

El apartado “A” del artículo 123, en el entendido de que su aplicación será atendiendo a las reglas marcadas en el artículo 3º., fracción VIII, de la propia norma fundamental.

El artículo 130 en su doceavo párrafo, en forma restrictiva al prohibir la revalidación, dispensa o cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos, señalando que la dispensa o trámite referido será nulo y traerá como consecuencia la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte de infracción de ese precepto, además la sanción al funcionario que autorizó.

Existen otras disposiciones constitucionales, además de las anteriores, que pudieran también considerarse como fuentes formales de la legislación universitaria, dependiendo de la situación o caso concreto que pudiere plantearse.

Con respecto de las leyes federales, reglamentarias de la constitución, podemos señalar las siguientes, como fuente y parte de la legislación universitaria externa: la Ley Federal de Educación, Reglamentaria del artículo 3º, señalando en su artículo 1º. que los organismos descentralizados del estado (además de la federación, los estados y los municipios) también quedan regulados por esta ley. En esta clasificación, como antes se ha expuesto, las universidades e instituciones de educación superior se consideran ya como organismos descentralizados. El artículo 19 previene que los organismos descentralizados son parte del sistema educativo nacional; el artículo 31 establece que la función educativa a cargo de las universidades y los establecimientos de educación superior que tengan el carácter de organismos descentralizados del estado, se ejercerá de acuerdo con los ordenamientos legales que los rigen, haciendo una clara referencia a la Ley Orgánica que le concede la autonomía, a que se refiere la fracción VIII, del artículo 3º. constitucional. También la Ley Federal de Educación, en el conjunto de sus disposiciones, resulta de gran importancia en materia de legislación universitaria, pues se refiere a la distribución de la función educativa, la formulación de planes y programas, el reconocimiento de validez oficial de estudios, los derechos y obligaciones en materia educativa, el régimen de la revalidación, la equivalencia, la incorporación de estudios, etcétera.

Una norma de gran importancia es la Ley de Profesiones, reglamentaria del artículo 5º. constitucional, relativa al ejercicio de las mismas, la cual en su artículo 1º. previene que el título profesional es el documento expedido por instituciones del estado o descentralizadas, quedando comprendidas en este último ámbito las instituciones a que se refiere la fracción VIII del artículo 3º. tantas veces mencionada; también revisten importancia las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en los términos de los artículos 3º., fracción IX y 73, fracción XXV de la constitución, como son las de la Coordinación de la Educación Superior, la Orgánica de la UNAM y la Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, entre otras.

Por otra parte, existen normas reglamentarias de la constitución que excluyen de su aplicación, en forma expresa, a las universidades e instituciones de educación superior, dado el régimen especial de autonomía y descentralización que les concede la fracción VIII del artículo 3º. constitucional. Podemos mencionar que una de esas normas es la novedosa Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 de la constitución, que en su artículo 3º. señala que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía se regirán por sus leyes específicas.

La Ley Federal del Trabajo, en el título sexto, relativo a trabajos especiales, contiene en su capítulo XVII el trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónoma por ley que señala, en dos disposiciones, varios elementos que conviene resaltar, para efectos del presente trabajo, contenidos, uno en el artículo 353-J que señala que las disposiciones de este capítulo se aplican a las relaciones de trabajo entre los trabajadores y las citadas instituciones de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de las instituciones; y el artículo 353-L que señala, primeramente, que corresponde exclusivamente a las universidades o instituciones autónomas por ley, regular los aspectos académicos; y en segundo lugar, que los trabajadores académicos se someterán a los procedimientos de ingreso que establezcan los órganos académicos competentes.

Las leyes orgánicas por las que se crean las universidades e instituciones de educación superior autónomas, mediante normas expedidas por las legislaturas de los estados, son parte de la fuente formal de la legislación universitaria que hemos denominado externa, así como las demás leyes emanadas del Poder Legislativo local y que se relacionan con alguno de los aspectos a que nos hemos referido, como pudieran ser: la Ley de Educación del Estado, Ley del Ejercicio Profesional, etcétera.

En seguida, toca el turno a la legislación universitaria interna que corresponde expedir en forma exclusiva a las universidades e instituciones de educación superior, autónomas por ley, en la que participa como sujeto activo de la norma, con fundamento en la fracción VIII del artículo 3º. constitucional y su propia Ley Orgánica. A continuación se incluye una relación de aquellas materias que son comunes a la mayoría de las instituciones que nos ocupan y que son:

- Expedir el Reglamento o Estatuto de la Ley Orgánica y las demás normas y disposiciones internas tendientes a regular la estructura y el funcionamiento académico, técnico y administrativo de la universidad.
- Normas de elección, nombramiento o remoción, sin interferencia de los órganos del estado, de las autoridades y órganos de gobierno de la institución.
- Reglamentos de planeación o programación de la enseñanza que imparte en los niveles profesional y de posgrado. Ultimamente se ha venido incluyendo el nivel medio superior y la enseñanza profesional a nivel de técnico.
- Normas sobre elaboración y aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos, así como autorizar la cuenta anual.
- Aprobar el calendario escolar.
- Reglamentos de inscripciones, exámenes, cuotas o colegiaturas.
- Establecer, modificar y suprimir escuelas, facultades e institutos.
- Implantar, mantener y desarrollar planes y programas de investigación.
- Promover la difusión cultural y las actividades artísticas, de acuerdo con los programas que libremente establezca.
- Conferir títulos profesionales, grados, diplomas y certificados de estudio.
- Otorgar validez a los estudios que se realicen en otras instituciones, nacionales o extranjeras.
- Incorporar los estudios que se realicen en instituciones privadas, domiciliadas en la entidad federativa correspondiente.
- Administrar y disponer su patrimonio con las modalidades que señale la ley.
- Todo tipo de normatividad en materia de extensión académica, servicio social, deportes, intercambio académico.
- Disciplinarios.
- Estatutos o reglamentos referidos al ingreso, promoción y permanencia del personal académico. Además de los anteriores la universidad o institución de educación superior autónoma por ley, tiene la libertad para expedir cualquier tipo de normatividad que se ubique dentro del ámbito de la educación superior, del sistema educativo nacional, del contexto de su ley orgánica y la base constitucional contenida en la fracción VIII del artículo 3º..

Cabe señalar que, aunque el procedimiento de creación de la legislación universitaria interna se realiza a través de órganos colegiados interdisciplinarios y representativos de diversos sectores universitarios, y de que en algunas ocasiones se les denomina como “órgano legislativo universitario” o “legislador universitario”, en estricto apego al derecho positivo mexicano, se trata en realidad de una función de reglamentación de la ley orgánica y del derecho concedido a la universidad a nivel constitucional y que, en forma excepcional, no se

le atribuyó al poder ejecutivo; confirmándose pues, que en nuestro sistema de derecho, el poder legislativo es el único facultado para aprobar las leyes, en los términos de los artículos 70 y posteriores de la constitución.

Otras normas que inciden directamente en el ámbito de la legislación universitaria aunque no forman parte de la misma, son los contratos colectivos de trabajo, de los cuales, dada la reciente inclusión de la normatividad laboral, a partir de 1980, apenas se está observando la experiencia obtenida sobre todo en el aspecto del deslinde entre lo que la universidad considera como elementos académicos y la organización gremial correspondiente como un derecho laboral, sin que hasta la fecha se tenga un diagnóstico integral de esta problemática.

Todavía es más exigua la experiencia que se tiene en materia de criterios judiciales, sean ejecutorias o jurisprudencia emitidas por el máximo tribunal de la nación en cuanto hace a la legislación universitaria, dignos de considerarse como otra fuente de nuestra legislación.

Con la exposición anterior, a grandes rasgos y sin pretender haber agotado el tema, se ha tratado de presentar un panorama general del contexto jurídico de las instituciones de educación superior autónomas por ley, cuyo régimen ha sido elevado al más alto nivel normativo, con la seguridad de que estas instituciones y quienes forman parte de ellas, trabajan incansablemente en beneficio de nuestra sociedad.

Julio, 1986.

BIBLIOGRAFIA

Memoria del Primer Simposio Nacional de Legislación Educativa. Octubre, 1976, UNAM.

I Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria. 1977, UDUAL.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. Autonomía Universitaria en América Latina. Mito y Realidad. Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos. 1977, UNAM.

TUNNERMANN BERHEIM, Carlos. De la Universidad y su Problemática. 1980, UNAM.

BARQUIN ALVAREZ, Manuel. Cuadernos del Centro de Documentación Legislativa Universitaria. 1979, UNAM.

Constitución Política de los E.U.M.

Ley Federal de Educación.

Ley de Profesiones.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Ley Federal del Trabajo.