



18  
2ej 300609  
**UNIVERSIDAD LA SALLE**

**ESCUELA DE DERECHO**

Incorporada a la  
**Universidad Nacional Autónoma de México**

**"NATURALEZA JURIDICA Y ALCANCES DE LA  
EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO"**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A

**RAMON FELIPE ESTRADA RIVERO**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1969



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE GENERAL

### INTRODUCCION

CAPITULO I	PANORAMA DEL REGIMEN JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL MUNDO.	1
1.1	Generalidades	2
1.2	La educación superior en el régimen jurídico constitucional de diversos países.	4
1.2.1	Bolivia	4
1.2.2	Brasil	6
1.2.3	Colombia	10
1.2.4	Cuba	11
1.2.5	Chile	12
1.2.6	China	14
1.2.7	España	15
1.2.8	Francia	15
1.2.9	Guatemala	16
1.2.10	Honduras	20
1.2.11	Italia	21
1.2.12	Nicaragua	23
1.2.13	Panamá	24
1.2.14	Paraguay	26
1.2.15	Perú	27
1.2.16	República Democrática Alemana	28
1.2.17	República Federal Alemana	30
1.2.18	Suiza	31
1.2.19	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas	31
1.2.20	Venezuela	33
1.2.21	Yugoslavia	35
1.3	Retrospectiva	36

<b>CAPITULO II      ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN JURIDICO</b>		
<b>DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO</b>		<b>39</b>
<b>2.1</b>	<b>De la fundación de la primera Universidad en América Continental hasta la consumación de la Independencia</b>	<b>40</b>
2.1.1	Los albores de la educación superior en el mundo.	40
2.1.2	Primeros pasos en México	41
2.1.3	La consumación de la obra	45
2.1.4	La vida en el resto de la colonia	46
<b>2.2</b>	<b>De la consumación de la independencia al inicio de la Revolución Mexicana ( 1821-1910 )</b>	<b>48</b>
2.2.1	La etapa preindependiente	48
2.2.1.1	La Constitución de Cádiz	49
2.2.1.2	La Constitución de Apatzingán	52
2.2.2	El nacimiento de la República Federal	53
2.2.2.1	El Acta Constitutiva	53
2.2.2.2	La Constitución de 1824	54
2.2.3	La primera supresión de la Universidad	55
2.2.4	El centralismo	59
2.2.4.1	Las 7 Leyes	60
2.2.4.2	El Primer Proyecto de Reformas de 1842	61
2.2.4.3	El Segundo Proyecto de Reformas de 1842	64
2.2.4.4	Las Bases Orgánicas	66
2.2.5	La restauración del federalismo	68
2.2.5.1	El Estatuto Provisional de la República Mexicana	69
2.2.5.2	La Constitución de 1857	71
2.2.6	El quahacer universitario en el resto del siglo XIX	76
2.2.6.1	La ofensiva liberalista	76
2.2.6.2	El Segundo Imperio	79
2.2.6.3	El triunfo de la República	80
2.2.6.4	La educación superior en el resto del país.	81

2.2.6.5	Balance del siglo XIX	82
2.3	De la última reapertura hasta nuestros días (1910-1933)	84
2.3.1	El intento fallido de reapertura	84
2.3.2	La última reapertura	85
2.3.3	La lucha armada y la Constitución de 1917	88
2.3.4	El proyecto de reformas de Carranza	95
2.3.5	La educación superior posrevolucionaria	97
2.3.6	La autonomía	98
2.3.7	Otras Instituciones de Educación Superior en México	100
2.3.8	La reforma constitucional de 1934	102
2.3.9	La reforma constitucional de 1946	111
2.3.10	La reforma constitucional de 1980	116
2.4	Retrospectiva	119
CAPITULO III LA EDUCACION SUPERIOR EN EL DERECHO MEXICANO		120
3.1	Naturaleza social de la educación superior	120
3.2	Régimen establecido en las disposiciones constitucionales federales.	122
3.2.1	Artículo Tercero	122
3.2.2	Artículo Quinto	131
3.2.3	Artículo 73 fracción XXV y 121 fracción V	132
3.3	Régimen establecido en las disposiciones reglamentarias federales.	135
3.3.1	Ley Federal de Educación	135
3.3.2	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	143
3.3.3	Ley para la Coordinación de la Educación Superior	149
3.3.4	Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.	153
3.3.5	Ley Federal del Trabajo	160
3.4	Régimen establecido en las Constituciones Locales	163
3.4.1	Aguscalientes	164
3.4.2	Baja California Sur	164
3.4.3	Coahuila	164
3.4.4	Colima	165

3.4.5	Chiapas	165
3.4.6	Chihuahua	166
3.4.7	Durango	166
3.4.8	Estado de México	166
3.4.9	Guanajuato	167
3.4.10	Guerrero	167
3.4.11	Michoacán	167
3.4.12	Morelos	168
3.4.13	Nayarit	168
3.4.14	Nuevo León	169
3.4.15	Oaxaca	169
3.4.16	Puebla	170
3.4.17	Querétaro	170
3.4.18	San Luis Potosí	171
3.4.19	Sinaloa	171
3.4.20	Sonora	172
3.4.21	Tabasco	172
3.4.22	Tamaulipas	173
3.4.23	Veracruz	173
3.4.24	Yucatán	174
3.4.25	Zacatecas	174
3.4.26	Retrospectiva	175

CAPITULO IV NATURALEZA JURIDICA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO		176
4.1	La educación superior como servicio al público	179
4.2	La educación superior y el ejercicio profesional	186
4.3	Sistemas jurídicos de la educación superior en México	188
4.3.1	Instituciones de Educación Superior públicas	189
4.3.1.1	Instituciones de Educación Superior públicas descentralizadas	189
4.3.1.2	Instituciones de Educación Superior públicas centralizadas	197
4.3.2	Instituciones de Educación Superior privadas	199
4.3.2.1	Instituciones de Educación Superior privadas incorporadas	205
4.3.2.2	Instituciones de Educación Superior privadas con reconocimiento de validez	206
4.3.2.3	Instituciones de Educación Superior privadas sin reconocimiento de validez	208

<b>CAPITULO V    ALCANCES JURIDICOS DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO</b>		<b>209</b>
<b>5.1</b>	<b>El presente de la educación superior en el orden jurídico mexicano</b>	<b>210</b>
<b>5.2</b>	<b>La educación superior rumbo al siglo XXI</b>	<b>216</b>
5.2.1	Proposiciones constitucionales federales	216
5.2.2	Proposiciones legales	225
5.2.2.1	Constituciones Locales	225
5.2.2.2	Ley Federal de Educación y Leyes Estatales en la materia	226
5.2.2.3	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus similares de las Entidades Federativas	229
5.2.2.4	Ley para la Coordinación de la Educación Superior	230
5.2.2.5	Ley Reglamentaria del Artículo 5o constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y sus correlativas en las distintas Entidades Federativas	231
5.2.2.6	Ley Federal del Trabajo	232
5.2.2.7	Leyes Orgánicas de las Instituciones de Educación Superior públicas y Estatutos Orgánicos de las Instituciones de Educación Superior privadas.	232
5.2.3	Proposiciones Administrativas	233
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>235</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>240</b>

## INTRODUCCION

## INTRODUCCION

El derecho como vocación suprema del hombre por lograr la justicia y el bien común impulsa las instituciones sociales y asegura la convivencia.

Así, una de las funciones sociales más importantes, la educación superior, recibe un singular tratamiento jurídico que confirma la trascendencia de esta tarea para la sociedad.

En México, país en vías de desarrollo, existen actualmente 1,269,000 estudiantes en 344 Instituciones de Educación Superior de las cuales 154 son públicas y 190 privadas. Sin embargo, el 84% de dicha población escolar es atendida en los establecimientos gubernamentales y sólo el 16% restante en los particulares.

Hoy que los tiempos modernos reclaman mayores espacios de participación, cuestionamiento y aportación social se impone una sólida defensa académica de la garantía de libertad en la educación superior, presupuesto insustituible y fundamento jurídico para la genuina realización de esa tarea que constituye uno de los más importantes proyectos nacionales, pues es precisamente la educación al más alto nivel la que forma los cuadros directivos, realiza la investigación, preserva y difunde la cultura y formula la crítica necesaria

para el progreso de un pueblo, he aquí la razón de ser del presente trabajo.

Determinar la naturaleza jurídica de una figura para después ponderar sus alcances y proponer nuevos cauces son una experiencia fascinante, no sólo para el jurista, sino para todos aquellos interesados en el ser y el quehacer de " la conciencia crítica de la nación ".

El recorrido que transitaremos se iniciará con un panorama constitucional de la educación superior en el mundo, ya que el derecho es una aspiración universal de la humanidad que fluye de un lugar a otro y evoluciona incesantemente.

Posteriormente emprenderemos el tránsito por la historia de la educación superior en México, puesto que para entender cabalmente lo que somos debemos repasar lo que fuimos y así descubrir el hilo conductor que nos muestre el sentido de nuestro devenir.

Más adelante nos adentraremos en el examen de la educación superior en el derecho positivo mexicano actual, tratando de encontrar no sólo la expresión, sino el espíritu de la ley.

Acto seguido abordaremos la exploración de la naturaleza jurídica de la educación superior, analizaremos sus connotaciones, así como los distintos sistemas que existen en la materia.

Finalmente nos daremos a la tarea de proponer nuevas alternativas para el desarrollo de esta actividad en nuestro país, con el ánimo de replantear una legislación que permita a la educación superior alcanzar plenamente sus impostergables fines y cumplir auténticamente con la misión que la sociedad le ha encomendado y que hoy le reclama cumplir de cara a un siglo que, de algún modo, ya estamos viviendo.

El Autor,

Ciudad de México, verano de 1989.

**CAPITULO I**

**PANORAMA DEL REGIMEN JURIDICO CONSTITUCIONAL DE  
LA EDUCACION SUPERIOR EN EL MUNDO**

## CAPITULO I

### PANORAMA DEL REGIMEN JURIDICO CONSTITUCIONAL DE LA EDUCACION SUPERIOR EN EL MUNDO

#### 1.1 Generalidades

La educación superior, como máximo exponente del desarrollo educativo de una nación, se encuentra presente de manera destacada en el orden jurídico de la mayoría de los países contemporáneos, ya sean repúblicas o monarquías del norte o del sur, del este o del oeste...

El derecho, como expresión universal de la vocación del hombre por la paz, la justicia y el progreso se manifiesta en los distintos pueblos del planeta, sobre todo ahora que ideales como la unidad y la integración resuenan en toda la Comunidad Internacional.

La visión que presentaremos, antes de recorrer la evolución histórico-jurídica que ha tenido la educación superior en México, intenta mostrar los rasgos más importantes de esta actividad en el mundo, a la luz de los respectivos ordenamientos constitucionales, a fin de conocer cual es el

tratamiento que a este tema se le ha dado en legislaciones extranjeras y consecuentemente, identificar los elementos que nos unen y los que nos diferencian, así como descubrir aquellos que pueden enriquecernos.

La selección de la muestra obedece a mostrar casos representativos de distintos sistemas jurídicos en el mundo.

Las experiencias de Estados Unidos y Gran Bretaña, países con amplísimo desarrollo universitario no se incluyen en este estudio, puesto que la educación no recibe ningún tratamiento expreso en la Constitución Norteamericana o en la Carta Magna Británica.

Sin embargo, tanto las leyes secundarias como los precedentes judiciales y resoluciones administrativas garantizan plena libertad y pluralismo, así como significativos apoyos en la materia, lo que indudablemente les ha permitido un sólido avance en cuanto a la educación superior se refiere.

Advertimos que el derecho positivo de cada nación, es producto de su particular devenir histórico por lo que para entenderlo cabalmente el lector deberá acudir al análisis de los distintos procesos económicos, políticos y sociales que en cada caso actuaron como fuentes reales y dieron contenido a las normas.

Comencemos, pues, nuestro trayecto:

## 1.2 La educación superior en el régimen jurídico constitucional de diversos países.

### 1.2.1 Bolivia

La República de Bolivia da un tratamiento especial a la educación superior al establecer las siguientes normas constitucionales;

" Artículo 177. La educación es la más alta función del Estado, y en ejercicio de esta función, deberá fomentar la cultura del pueblo. Se garantiza la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado."

Nótese la importancia prioritaria que la Constitución da a la educación al considerarla nada menos que la " más alta función del Estado ". De esta declaración se deriva la concepción que se tiene de esta tarea en el resto del ordenamiento fundamental.

Igualmente garantiza la libertad de enseñanza, de forma por demás amplia y sin restricción, salvo la necesaria tutela del Estado.

" Artículo 185. Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la elaboración de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones y la elaboración de contratos para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa ".

" Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, la que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central, de acuerdo a un plan nacional de desarrollo universitario ".

Este precepto consagra la autonomía universitaria, institución que hoy se encuentra en la mayoría de los regímenes democráticos del mundo. Establece que las Instituciones de Educación Superior públicas son justamente autónomas y de igual jerarquía. Más adelante proporciona una definición descriptiva del concepto " autonomía universitaria ", y señala la obligación de sujetarse al plan nacional de desarrollo universitario establecido por el

gobierno central. Adviértase que, a contrario sensu, se presume que las Instituciones de Educación Superior privadas no son autónomas.

El artículo 187 señala;

" Las universidades públicas serán obligatorias y suficientemente subvencionadas por el Estado con fondos nacionales, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse ".

Esta obligación es derivada del artículo 177, ya que al considerar a la educación " la más alta función del Estado " es lógico que éste aporte los recursos necesarios para el desarrollo de la vida universitaria en las Instituciones de Educación Superior públicas, sin perjuicio de otros recursos que dichos centros puedan allegarse de otros orígenes.

### 1.2.2 Brasil

La República de Brasil establece en el artículo 166 de su Constitución que " la educación es derecho de todos y será impartida en el hogar y en la escuela. Debe inspirarse en los principios de la libertad y en los ideales de la solidaridad humana ".

Este primer precepto consagra el " derecho a la educación para todos " , lo que implica que no deben existir distingos por razones de raza, sexo, color, filiación política o convicciones religiosas, obliigándola solamente a que se respeten los principios e ideales de libertad y solidaridad.

El artículo 167 señala que :

"La enseñanza de los diferentes ramos será impartida por los poderes públicos y será libre para la iniciativa privada, con tal que se respeten las leyes que la rigen " .

Claramente se establece una competencia concurrente entre el Estado y los particulares manteniendo el principio de libertad y sujetando la enseñanza que impartan estos últimos al " respeto de las leyes " , presupuesto básico en un estado de derecho.

En el artículo 168 en la parte relativa a la educación superior se ordena que ;

" La legislación de la enseñanza adoptará los siguientes principios :

" Fracción VI. Para el nombramiento de catedráticos en la enseñanza secundaria y en la superior oficial o libre se exigirá la presentación de títulos o exámenes. A los

profesores admitidos por concurso de títulos y exámenes se les asegura empleo vitalicio ".

" Fracción VII. Se garantiza la libertad de cátedra ".

Como podemos advertir no fue intención del legislador manifestar principios intervencionistas, sino sólo exigir ciertas condiciones de calidad a los profesores, a fin de asegurar la excelencia académica universitaria.

Por otra parte, encontramos la garantía de libertad de cátedra es decir, para impartir conocimientos sin ningún condicionamiento o sujeción ideológica, principio indispensable para la genuina búsqueda de la verdad.

El artículo 169 establece por su parte que;

" Anualmente , la Federación aplicará no menos del 10%, y los Estados, el Distrito Federal y los Municipios no menos del 20% del producto resultante de los impuestos para el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza ".

Una obligación correlativa y derivada de los artículos 166 y 167 determina los montos mínimos que los distintos niveles de gobierno, deberán aportar al sostenimiento de la educación, conservando la competencia concurrente y manifestando implícitamente el interés público que posee esa actividad.

Los artículos 170, 171 y 172 señalan:

" Artículo 170. La Federación organizará el sistema federal de enseñanza y el de los territorios .

El sistema federal en enseñanza tendrá carácter supletorio , extendiéndose a todo el país en los estrictos límites de las deficiencias locales " .

" Artículo 171. Los estados y el Distrito Federal establecerán sus propios sistemas de enseñanza. Para el desenvolvimiento de esos sistemas la Federación cooperará con ayuda pecuniaria..."

" Artículo 172. Cada sistema de enseñanza contará obligatoriamente con servicios de asistencia educacional que aseguren a los alumnos condiciones de eficiencia escolar.

La Ley promoverá la creación de Institutos de Investigación, de preferencia junto a los establecimientos de enseñanza superior " .

Estos dos preceptos reglamentan la competencia concurrente a la que ya se ha hecho referencia, resalta la calidad supletoria que tiene la intervención de la Federación sólo " en los estrictos límites de las deficiencias locales " ,

asi como la creación de los centros de investigación " preferentemente junto a los establecimientos de educación " , ya que una institución que no investiga podrá ser una escuela profesional pero nunca una Universidad en sentido estricto, en virtud de que la investigación es precisamente una de las funciones sustantivas de la educación superior.

Por su parte el artículo 173 establece:

" Son libres las ciencias, las letras y las artes ", garantizando así este derecho estrechamente vinculado con la tarea que nos ocupa.

Finalmente encontramos que el artículo 174 prescribe:

" El amparo de la cultura es deber del Estado ", indicando que es obligación pública no sólo la protección sino también la promoción de la cultura, la cual al quedar bajo la tutela del Estado adquiere carácter de interés público.

### 1.2.3 Colombia

La República de Colombia considera a la educación superior en su régimen constitucional de la siguiente forma:

" Artículo 41. Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de la Institución docente pública y privada, en

orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos " .

Como podemos apreciar se establece la garantía de libertad de enseñanza conservando el Estado la " suprema inspección y vigilancia " en las instituciones públicas y privadas, a fin de asegurar los " fines sociales de la cultura " y la " formación de los educandos " .

En virtud de que la Ley Suprema no distingue entre los diversos tipos y niveles de enseñanza, podemos concluir que las modalidades ya comentadas son plenamente aplicables a la educación superior.

#### 1.2.4 Cuba

La República de Cuba prevé en el artículo 38 de su Constitución:

" En la política educativa y cultural se atenderá a los postulados siguientes:

b) La enseñanza es función del Estado. En consecuencia, los centros docentes son estatales. El cumplimiento de la función educativa constituye una tarea en la que participa toda la sociedad y se basa en las conclusiones y aportes de la ciencia y en la relación más estrecha del estudio con la vida, con el trabajo y la producción " .

Claramente se advierte la visión estatista que el régimen socialista de Cuba posee, de acuerdo con esta norma, al considerar a la educación " función del Estado " y establecer que los " centros docentes son estatales ", dejando explícitamente fuera la participación de la sociedad civil en esa tarea, aunque más adelante y en contradicción con las características anteriores, indica que en la función educativa " participa toda la sociedad ".

Sin embargo, recordemos que en los sistemas socialistas la sociedad se identifica con el concepto de Estado.

Este artículo no sólo restringe sino que desconoce la libertad de educación en todos sus niveles.

#### 1.2.5 Chile

La República de Chile establece la siguiente normatividad constitucional en relación con la educación superior, en su artículo 10:

" Asimismo la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

7mo. La libertad de enseñanza. Las instituciones estatales y los particulares reconocidos por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica. Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones

plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país ".

" El acceso a las universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico. El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes ".

" El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes ".

"Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran ".

Estos preceptos constitucionales se refieren con gran amplitud a la educación superior, consagrando una serie de derechos y estableciendo una variada gama de modalidades que dicha actividad debe satisfacer.

Destacan entre los derechos más importantes la libertad de enseñanza, la aceptación de la personalidad jurídica a las Universidades estatales o particulares reconocidas, la autonomía, la igualdad de oportunidades de ingreso de los estudiantes, la libertad de cátedra, la libertad de expresión y el financiamiento que el Estado debe aportar para su sostenimiento.

#### 1.2.6 China

La República Popular de China establece en el artículo 94 de su Constitución:

" Los ciudadanos de la República Popular de China tienen derecho a la instrucción. Para garantizar el disfrute de este derecho, el Estado creará y desarrollará progresivamente los diferentes centros de enseñanza y otras instituciones de cultura y educación.

El Estado concederá una atención especial al desarrollo físico e intelectual de la juventud ".

En consonancia con su régimen político, el Estado es el encargado de " crear y desarrollar " la educación, negando implícitamente esa facultad a los particulares. Y aunque se consagra el " derecho a la educación ", no se prevé ninguna garantía que asegure su libre ejercicio.

### 1.2.7 España

La Monarquía Española establece las siguientes disposiciones constitucionales relativas a la educación, en su artículo 27:

" 1. Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza.

7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de los centros sostenidos por la administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca ".

Esta normatividad reconoce por una parte el derecho de todos a la educación y por la otra garantiza la libertad que se tiene en dicha materia.

Por otra parte establece un importante sistema de co-gestión en los centros educativos sostenidos con fondos públicos y reconoce igualmente la autonomía universitaria.

### 1.2.8 Francia

El preámbulo de la Constitución Francesa señala:

" La nación garantiza el acceso igual tanto a niños como a adultos, a la instrucción, a la formación profesional y a la

cultura. Es un deber del Estado la organización de todos sus grados, de la enseñanza pública, gratuita y lógica ".

La República Francesa, aunque sólo a título de declaración general, garantiza el acceso a la educación profesional o superior a todos los individuos, misma que debemos entender abierta a cualquier persona sin limitaciones, ni discriminaciones.

Igualmente prescribe el deber del Estado de " organizar la enseñanza pública ", dejando a la educación privada en libertad y condicionando la primera sólo a que sea gratuita y laica.

#### 1.2.9 Guatemala

La República de Guatemala también concede un vasto tratamiento a la educación superior, de acuerdo a los siguientes preceptos constitucionales:

" Artículo 95. Es obligación primordial del Estado el fomento y la divulgación de la cultura en todas sus manifestaciones ".

" La educación tiene como fines el pleno desarrollo de la personalidad humana, el respeto a los derechos del hombre y a sus libertades fundamentales, su mejoramiento físico y

espiritual, la vigorización de la responsabilidad individual del ciudadano, el progreso cívico del pueblo y la educación del patriotismo " .

" Artículo 96. La familia es fuente de la educación, y los padres tienen derecho a escoger lo que ha de darse a su hijos menores, se declara de necesidad pública la fundación y mantenimiento de establecimientos de enseñanza y centros culturales, oficiales y particulares, así como la dignificación económica, social y cultural del magisterio. La formación de maestros de educación es función preferente del Estado " .

" Artículo 97. Se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. La ley regulará lo relativo a la enseñanza religiosa en locales oficiales. El Estado no la impondrá y la declara optativa " .

" Artículo 98... los centros particulares de enseñanza funcionan bajo la inspección del Estado, y para la validez de sus grados están obligados a llenar los planes y programas oficiales " .

" Artículo 100. Toda persona tiene derecho a la educación. La instrucción técnica y profesional está abierta para todos en planos de igualdad " .

" Artículo 102. La Universidad de San Carlos, de Guatemala, es una institución autónoma, con personalidad jurídica. Le corresponde con exclusividad organizar, dirigir y desarrollar la enseñanza superior en la nación y la educación profesional.

Contribuirá con todos los medios a su alcance a la investigación científica y filosófica y a la difusión general de la cultura, y cooperará al estudio de los problemas nacionales.

Una asignación privativa, no menos del 2% del presupuesto de ingresos ordinarios de la nación, se destinará a la Universidad de San Carlos, de Guatemala, para atender al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento como rectora de la cultura de la nación. La Universidad está exonerada de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones y arbitrios".

La legislación constitucional guatemalteca concede también un amplio espacio a la educación superior, estableciendo en primer término que es " obligación primordial del Estado el fomento a la divulgación de la cultura y señalando asimismo los fines que la educación debe perseguir.

Más adelante se refiere a la " familia como fuente de la educación ", reconociendo el derecho que tienen los padres para escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos menores.

Se declaran de " utilidad pública " las inversiones en educación y la atención al magisterio.

Garantiza la libertad de educación, subordinándola a que se ajuste a los planes y programas dictados por el Estado, para su validez.

Se reconoce el derecho de todos a la educación y se prescribe un tratamiento de igualdad en el acceso a este servicio.

Se instituye un régimen especial para la educación superior, la cual será organizada, dirigida y coordinada por la Universidad de San Carlos, de Guatemala, institución autónoma, con personalidad jurídica, presupuesto propio y exenta de obligaciones fiscales, lo que demuestra la gran importancia que tiene esa actividad para la sociedad.

Sin embargo, estimamos que esta amplia proterstad concedida a dicha Casa de Estudios limita la autonomía y atenta contra la individualidad de las demás Instituciones de Educación Superior.

1.2.10 Honduras

La República de Honduras prescribe en su Constitución los siguientes lineamientos:

" Artículo 147. La educación es función especial del Estado para la conservación, el fomento y la difusión de la cultura, la cual deberá proyectar sus beneficios a la sociedad sin discriminación de ninguna naturaleza ".

" Artículo 150. La organización y dirección técnica de la educación corresponden al Estado ".

" Artículo 151. La formación de maestros de educación es función preferente del Estado ".

Como puede apreciarse se establece que la " educación es función especial del Estado ", mas no con carácter exclusivo, dejando abierta la posibilidad de participación a otros sectores, en atención al principio general del derecho que determina que lo que no está prohibido para los particulares les está permitido.

Posteriormente expresa que la organización y dirección técnica de la educación corresponden al poder público, restringiendo la libre acción de los demás elementos de la

tarea educativa. Igualmente califica como " función preferente " la formación de maestros, demostrando la trascendencia que tiene esta actividad para el desarrollo nacional.

Finalmente, en el artículo 154 sujeta " la enseñanza privada a la supervisión y reglamentación, aprobada por el Estado ", incurriendo en la imprecisión de no determinar hasta dónde puede llegar dicha normatividad, dejándolo a la legislación secundaria.

#### 1.2.11 Italia

La República Italiana señala en su artículo 33 constitucional:

" El arte y la ciencia son libres, así como su enseñanza. La República dicta las normas generales de la instrucción e instituye escuelas estatales para todos los órdenes y grados ".

" La Ley, al establecer los derechos y las obligaciones de las escuelas no estatales, debe asegurarles plena libertad y a sus alumnos un tratamiento escolar equivalente al de los alumnos de las escuelas estatales ".

" Se prescribe un examen de Estado para la admisión a las varias órdenes y grados de escuelas o para la conclusión de los mismos y para la habilitación al ejercicio profesional " .

" Las instituciones de alta cultura, las universidades y academias tienen el derecho de darse organización autónoma dentro de los límites establecidos por las leyes del Estado".

Esta serie de disposiciones en primer lugar consagran la libertad del arte, la ciencia y la enseñanza, sin restricción alguna. De igual manera obligan al Estado a dictar normas generales sobre instrucción y al establecimiento de escuelas en todos los niveles, concediendo el mismo derecho para crear establecimientos educativos a los particulares, con la única modalidad que no serán con cargo al erario público.

Equiparan los derechos de los alumnos de las escuelas públicas y privadas. De manera singular prescriben un examen de admisión oficial, para la conclusión de los estudios y para permitir al egresado el ejercicio profesional, encontrando una fórmula que no implica intervención del Estado en la educación superior, pero sí un control de calidad en los egresados antes del desarrollo público y legal de su profesión.

Por último, garantizan la autonomía universitaria tanto para instituciones públicas como privadas, sujetandolas solamente a los límites establecidos por las leyes del Estado.

#### 1.2.12 Nicaragua

La República de Nicaragua instituye en su Constitución los siguientes principios relativos a la educación superior:

" Artículo 99. El régimen de la enseñanza primaria, intermedia y profesional queda bajo la inspección técnica del Estado "...

" Artículo 101. El Estado promoverá la enseñanza en sus grados secundarios y superiores, lo mismo que la enseñanza técnica de los obreros y las escuelas de orientación agrícola e industrial "...

Los artículos transcritos establecen que los distintos niveles educativos quedarán bajo la inspección del Estado, omitiendo determinar los alcances que tendrá dicha inspección.

Igualmente se impone al Estado la obligación de promover la educación superior, dejando implícitamente abierta la libre

conurrencia de los demás sectores sociales, ya que aunque no garantiza expresamente la libertad de enseñanza, tampoco la proscribire.

### 1.2.13 Panamá

La República de Panamá establece la siguiente normatividad constitucional para la educación superior:

" Artículo 77. Es deber esencial del Estado el servicio de la educación nacional en sus aspectos intelectual, moral, cívico y físico. La educación nacional se inspira en la doctrina democrática y en ideales de engrandecimiento nacional y de solidaridad humana " .

" Al Estado le corresponde fijar las bases de la educación, la cual se organizará en forma que exista unidad, articulación y continuidad en todos sus grados. Todo establecimiento de educación es de utilidad pública y social " .

" Artículo 79. Se garantiza la libertad de enseñanza .  
El Estado podrá, sin embargo, intervenir en los establecimientos docentes privados, para que se cumplan en

ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos ".

" Artículo 80. Ningún establecimiento de educación podrá negarse a admitir alumnos por motivo de la naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores, ni por diferencias sociales, raciales o políticas ".

" La violación de este precepto por planteles particulares causará la pérdida de la subvención oficial, si la tuvieren, la de la facultad que sus títulos y certificados sean reconocidos por el Estado si la poseyeren, y si hubiere contumacia, la pérdida del derecho de seguir impartiendo enseñanza ".

Esta serie de normas disponen en primer término, el " deber esencial " que tiene el Estado de prestar el servicio de la educación, definiendo más adelante los principios que la inspirarán.

Señala que al Estado le corresponderá fijar las bases de la educación, a fin de coordinar y articular esta actividad. Sin embargo, no enuncia en qué consistirán esas bases.

Califica a los establecimientos educativos de utilidad pública y social, por lo que se presume que existirán prerrogativas especiales que alienten su desarrollo.

Garantiza la libertad de enseñanza, pero, condicionándola a la intervención del poder público para asegurar el cumplimiento de los fines nacionales y sociales, misma que estimamos peligrosa por su gran ámbito discrecional.

Por último, prohíbe la discriminación en los criterios de selección para los alumnos, estableciendo como pena en caso de incurrir en esta violación las escuelas particulares, la pérdida de la subvención oficial, si la tuvieran, o el desconocimiento de sus títulos y certificados. Estimamos que la ley reglamentaria debe disponer que no se vean afectados retroactivamente los intereses de los estudiantes por esta última causa.

#### 1.2.14 Paraguay

La República de Paraguay establece los siguientes preceptos en relación con la educación superior:

" Artículo 10. El gobierno fomentará la enseñanza secundaria, profesional y universitaria ".

" Artículo 19. Todos los habitantes de la República gozan de los siguientes derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: aprender y enseñar ".

" Artículo 20. El régimen y la inspección de la enseñanza quedan a cargo del Estado ".

Esta serie de artículos, aunque brevemente, prescriben interesantes aspectos. En primera instancia señalan la obligación que tiene el gobierno para fomentar la enseñanza profesional y universitaria, permitiendo con ello que otros sectores también participen en dicha tarea.

Consagra el derecho a aprender y enseñar, el cual no se entiende sin el reconocimiento igualmente de la libertad en esas actividades.

El Estado sólo conserva la superior potestad para determinar el régimen educativo, de acuerdo al espíritu constitucional ya analizado, y para inspeccionar el debido cumplimiento del mismo.

1.2.15 Perú

La República del Perú determina en sus siguientes artículos

constitucionales, lo relativo a la educación superior:

" Artículo 75. El Estado fomenta la enseñanza en sus grados secundario y superior, con tendencia a la gratuidad.

" Artículo 80. El Estado garantiza la libertad de cátedra ".

" Artículo 81. El profesorado es carrera pública y da derecho a los goces que fija la ley ".

La normatividad antes transcrita destaca algunos elementos de interés para la educación superior, destacando entre ellos la misión que tiene el Estado para su fomento, la garantía de libertad de cátedra y la definición que al profesorado se le considera " carrera pública ".

Siguiendo el espíritu de la ley podemos afirmar que se reconoce la libertad de educación y su pleno ejercicio.

#### 1.2.16 República Democrática Alemana

La República Democrática Alemana posee en su Constitución las siguientes disposiciones constitucionales relativas a esta materia:

" Artículo 34. El arte, la ciencia y su enseñanza son libres. El Estado contribuye a favorecerlas y otorgarles protección, especialmente contra abusos con fines contrarios a la letra y al espíritu de la Constitución ".

" Artículo 35. Todo ciudadano tiene el mismo derecho a la instrucción y a la libre elección de su profesión. La instrucción de la juventud, así como su perfeccionamiento quedarán asegurados a todos los niveles de la vida política y social por medio de instituciones públicas ".

" Artículo 36. Los territorios quedarán encargados del establecimiento de las instituciones de la instrucción pública y de la organización de la enseñanza. A este respecto, la República promulgará disposiciones legales fundamentales uniformes. La República puede crear de por sí instituciones escolares públicas ".

" Se promulgarán disposiciones uniformes por la República para la instrucción del personal que enseña. La instrucción tendrá lugar en las universidades o academias del mismo nivel.

La Constitución de Alemania Democrática garantiza que el arte, la ciencia y la enseñanza son libres, teniendo el Estado la función de favorecerlas y otorgarles protección.

También garantiza el derecho a la educación y a la elección profesional.

En materia competencial, concede a los territorios la facultad para el establecimiento de instituciones de instrucción pública y a la República la facultad para expedir ordenamientos legales uniformes e igualmente para crear centros educativos.

Llama la atención el espíritu tan abierto, liberal y democrático que caracterizan a estas normas, en un país de régimen socialista.

#### 1.2.17 República Federal Alemana

La República Federal Alemana establece la siguiente normatividad constitucional:

" Artículo 5. El arte, la ciencia, la investigación y la enseñanza son libres. La libertad de enseñanza no exime de la lealtad a la Constitución "

Este precepto consagra, por demás ampliamente la libertad educativa en todas sus expresiones, quedando pues la educación superior incluida en dichos supuestos. Únicamente

sujeta el ejercicio de esa libertad a la Ley Suprema, pues es ésta el continente de los principios fundamentales del país.

#### 1.2.18 Suiza

La Confederación Helvética consigna escuetamente en su artículo 27 constitucional, el siguiente marco jurídico para la educación superior:

" La Confederación tiene el derecho de crear, además de la Escuela Politécnica Federal existente, una Universidad Federal y otros establecimientos de instrucción superior o a subvencionar establecimientos de este género ".

#### 1.2.19 Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

La Unión Soviética concede el siguiente tratamiento constitucional a la educación superior:

" Artículo 25. En la URSS existe y se perfecciona un sistema único de instrucción pública que asegura la formación cultural y la capacidad profesional de los ciudadanos, sirve a la educación comunista y al desarrollo espiritual y físico de la juventud, preparándolo para el trabajo y la actividad social ".

" Artículo 26. En consonancia con las demandas de la sociedad, el Estado asegura el desarrollo sistemático de la ciencia y preparación de cuadros científicos y organiza la implantación de los resultados de las indagaciones científicas en la economía nacional y en otras esferas de la vida ".

" Artículo 47. En consonancia con los fines de la edificación comunista, se garantiza a los ciudadanos de la URSS la libertad de creación científica, técnica y artística. Esta libertad se asegura mediante el amplio despliegue de las investigaciones científicas y de la actividad de los inventores y racionalizadores mediante el fomento de la literatura y el arte. El Estado crea las posibilidades materiales necesarias para ello, presta apoyo a las sociedades y a las asociaciones creacionales, organiza la implantación de los inventos y propuestas de los racionalizadores en la economía nacional y en otros ámbitos".

" Artículo 121. Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a instrucción ".

Este amplio catálogo de disposiciones prescribe un sistema de instrucción pública que sirve para la formación al trabajo y al desarrollo de la juventud, mismo que obviamente estará a cargo del Estado con una ideología definida: La comunista.

La organización de dicho sistema será acorde con la economía nacional y con otras esferas de la vida. Asegura la libertad de creación científica, técnica y artística, y apoya por medio del Estado, las mencionadas actividades.

No consagra ninguna libertad de enseñanza, pero instituye el derecho de todos a la educación.

#### 1.2.20 Venezuela

La República de Venezuela aporta los siguientes preceptos constitucionales relacionados con la educación superior:

" Artículo 78. Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes ".

" La educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos. Sin embargo, la ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna ".

" Artículo 79. Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y previa demostración de su especialidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado ".

" Artículo 80. La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento a la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana.

El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados".

" Artículo 81. La educación estará a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la ley.

La ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acorde con su elevada misión ".

Esta serie de artículos consagran destacadas garantías relativas a la educación superior, entre las que podemos apuntar: El derecho general a la educación, la facultad del

Estado para crear establecimientos por medio de los cuales preste este servicio, la gratuidad de la educación oficial, excepción hecha de la educación superior, donde se podrán solicitar aportaciones económicas cuando exista suficiencia de recursos por parte del alumno.

Finalmente, concede al Estado la posibilidad de orientar la educación hacia los fines que señala el artículo 80 y consagra de manera descriptiva la libertad de enseñanza, necesitándose solamente acreditar suficiente capacidad e idoneidad para dicha actividad.

#### 1.2.21 Yugoslavia

La República de Yugoslavia prevé las siguientes disposiciones relacionadas con la educación superior:

" Artículo 166. Es garantizada la libertad de pensamiento y de dictamen ".

" Artículo 169. Es libre la creación científica y artística ".

Como podemos advertir se consagran libertades fundamentales relacionadas con la educación superior, como la de

pensamiento, dictamen y creación científica y literaria, siguiendo el modelo soviético, más no establece expresamente libertad de enseñanza y del correlativo ejercicio de la misma.

### 1.3 Retrospectiva

Recapitulando esta semblanza, diremos que los principales elementos descubiertos en los distintos sistemas jurídicos constitucionales analizados son:

- a) Se considera a la educación como un área prioritaria para la sociedad y el Estado, debiendo éste actuar en consecuencia para promoverla y fomentarla, previéndose asimismo la gratuidad en la enseñanza que imparta el sector público.
- b) Se establecen el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.
- c) Se instituye un régimen administrativo especial para las Instituciones de Educación Superior, considerando estos establecimientos de " utilidad pública ", " interés colectivo " o equivalentes.
- d) Se concede al Estado la suprema potestad para cuidar el debido desarrollo de la función educativa nacional, yendo de la simple inspección hasta la participación exclusiva.

En este orden de ideas, merece subrayarse la atención del amplio reconocimiento que tienen el derecho y la libertad de educación en el mundo, mostrando que los Estados han ido entendiendo que estos principios son consubstanciales a la misma naturaleza de la educación superior.

El derecho a la enseñanza y la gratuidad de la que imparte el sector público, expresiones de una nación democrática y con firme vocación a la justicia, así como la libertad educativa, consagrada en los principios constitucionales expuestos, significan la afirmación contundente que la cultura, la ciencia, el arte y la tecnología son libres y están al servicio de la comunidad, porque el hombre mismo es libre y objeto último de toda institución social.

Reflexión separada requiere el papel del Estado como participante en los procesos educativos, al cual, sin duda, le corresponde un destacado nivel. Su intervención recurrente en los diversos textos de las Leyes Supremas, implica que la materia que nos ocupa es de evidente interés público y no puede ser abandonada a la deriva.

Esta intervención debe circunscribirse a la realización de las funciones típicas del Estado, es decir las de gobernar, de tal suerte que si bien el gobierno tiene derecho a proponer un proyecto educativo nacional, de acuerdo a su vez con el proyecto de sociedad establecido, éste debe respetar los derechos de los gobernados y orientarse hacia el

bienestar general de la comunidad.

Sin embargo, la sociedad no debe perder de vista que una injerencia ilegítima de esa entidad pervierte la auténtica tutela de los valores colectivos por parte del poder público, para convertirse en una advocación tiránica del "ogro filantrópico".

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN JURIDICO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

## CAPITULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL REGIMEN JURIDICO DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

2.1 De la fundación de la primera Universidad en América Continental hasta la consumación de la Independencia ( 1547 - 1821 )

2.1.1 Los albores de la educación superior en el mundo

La historia de la educación superior en México es la historia del encuentro entre dos mundos. En efecto, la Univesidad fue el máximo centro de cultura donde se acrisoló el talento, la sabiduría y la búsqueda de la verdad de dos pueblos, de dos maneras de entender el universo que chocaron y se fundieron impetuosamente.

Esas ricas e inagotables herencias de nuestros pasados indígena y español se encontraron ejemplarmente en la fundación de la Universidad de México, la primera en la América Continental, apenas descubierta hacia poco más de cinco décadas.

Los orígenes de la educación superior en el mundo los encontramos a finales del siglo XII, cuando grupos de alumnos y maestros se reunían para estudiar el conjunto de las ciencias, el universo del saber, de ahí el nombre de universidades que se les dió genéricamente a las Instituciones de Educación Superior.

" Parece ser que la primera Universidad, fundada en 1224 para el estudio de Teología, Derecho, Medicina y Filosofía, fue la de Nápoles ". (1)

Más tarde abrieron sus puertas Tolosa en 1229, Salamanca en 1243, Roma en 1244, Oxford en 1249, París en 1257, Praga en 1348, Viena en 1365, Heidelberg en 1385 y Colonia en 1392.

### 2.1.2 Primeros pasos en México

La creación de la primera Institución de Educación Superior en nuestro país, la Real y Pontificia Universidad de México fue iniciativa de Juan de Zumárraga, primer Obispo en tierras mexicanas, quien empleó desde 1536 todos los medios a su alcance ante el Emperador y el Papa para lograr la aprobación de su proyecto.

1) SINTESIS HISTÓRICA DE LA UNIVERSIDAD DE MEXICO, pág. 10

En efecto, en aquel tiempo las Universidades tenían su origen en los dos grandes poderes del viejo mundo, a saber, el Imperial y el Papal. El primero sustentado por la hegemonía política y el segundo por la autoridad en los países cristianos. Ambos jerarcas podían ora reconocer Universidades ya formadas de hecho, ora fundar nuevas. De ahí que podamos dividir las de acuerdo al origen de su reconocimiento o fundación en cuatro grupos:

- a) Universidades sin carta de fundación ( ex consuetudine ) como la famosa Universidad de Oxford.
- b) Universidades con carta de fundación ( ex privilegio ) Imperial o tan sólo Real, como la de Salamanca fundada por Alfonso IX.
- c) Universidades con carta de fundación ( ex privilegio ) Papal como la de Roma.
- d) Universidades con doble carta fundacional: Imperial y Papal, entre las cuales se haya la Universidad de Viena " (2)... y la de México.

Las Universidades españolas, antecedentes directos de la Universidad de México, inspiraron sus Constituciones en las " Siete Partidas ", donde se encontraban normas acerca de los

2) LARROYO, Francisco. Historia de la Pedagogía. pág. 269

objetivos educativos, espacios, deberes de alumnos y maestros...

" Que cosa es estudio... es ayuntamiento de maestros et escolares que es fecho de algun lograr con voluntad et con entendimiento de aprender los saberes...." ( Titulo XXXI, Ley 1 ) (3).

La Universidad de México al igual que la mayoría de sus similares españolas tuvo un doble origen jurídico: El papal y el monárquico.

El Pontificio se derivaba, como ya se dijo, del poder espiritual del Papa sobre sus fieles, en tanto que el Rey gozaba de esta prerrogativa en virtud de los poderes temporales de que estaba investido.

Así pues, gracias a los valiosos oficios de Zumárraga , y pese a la oposición del Virrey Antonio de Mendoza que consideraba prematuro su establecimiento (4), la Universidad de México obtuvo para su fundación el beneplácito del Emperador y del Papa, dándole justamente el carácter dual de Real y Pontificio.

3) SINTESIS HISTORICA DE LA UNIVERSIDAD DE MEXICO.  
Op. Cit., pág. 13

4) IDEM, pág. 30

La Institución contó con dos Cédulas Reales de creación, una poco conocida y recientemente descubierta por el Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, expedida por Felipe II en Madrid que data del 30 de abril de 1547 y la otra expedida por el mismo soberano en Toro el 21 de septiembre de 1551.

Estas Cédulas eran promulgadas por la voluntad unilateral del monarca para crear o extinguir una situación jurídica determinada, por lo que bien podríamos compararlas con los decretos administrativos del Poder Ejecutivo en la actualidad.

En lo relativo al origen Pontificio, éste lo encontramos en dos Bulas Papales, una debida a Paulo IV en 1555 y la otra a Clemente VII en 1595.

En atención a estos documentos, podemos concluir que efectivamente nuestra Universidad fue la primera Institución de Educación Superior, legalmente establecida y reconocida en América Continental, ya que " la Universidad de Santo Tomás de Aquino en Santo Domingo, hoy República Dominicana, fue fundada 9 años antes en 1538 ". (5).

5) COBO SUERO, Juan Manuel. La Enseñanza Superior en el Mundo, pág. 124.

### 2.1.3 La consumación de la obra

La Universidad de México fue inaugurada solemnemente el 25 de enero de 1553, en una ceremonia presidida por el Virrey Luis de Velasco, los Oidores de la Real Audiencia, así como todos los hombres de letras del reino.

Seis fueron sus primeras cátedras : Teología, Sagrada Escritura, Cánones, Artes, Retórica y Gramática.

En el ámbito jurídico debemos apuntar que esta Institución se inspiró para la elaboración de sus Constituciones en las de Salamanca, sólo que éstas fueron simplificadas de 78 títulos a 23 y adaptadas a la realidad mexicana, eliminando funcionarios innecesarios, levantando prohibiciones y mejorando el control sobre maestros y alumnos, aunque conservando los privilegios y prerrogativas que le conferían sus cartas fundacionales.

Vale la pena destacar que a pesar de la intervención que tenía el Virrey en ciertos asuntos como la designación del Rector cuando no lograba llegar a un acuerdo el Claustro Universitario, así como vigilar la sana administración de la Casa de Estudios, la Universidad gozaba de gran autonomía en su gobierno, ya que la máxima autoridad institucional la constituía precisamente el Claustro , el cual estaba formado

por al totalidad de los graduados, los representantes de los distintos Colegios, de los alumnos y de los maestros.

Interesante, sin duda alguna, la presencia de una organización con características tan democráticas en un estado absolutista.

#### 2.1.4 La vida en el resto de la Colonia

Junto a la Universidad de México, surgieron numerosos Institutos y Colegios, que, sin el rango formalmente universitario por la limitación de sus alcances, salvo la de Guadalajara, desarrollaron importantes tareas de educación superior a lo largo del país.

En 1778 se creó la Escuela de Grabado, en 1781 el Colegio de Nobles Artes de San Carlos, en 1792 el Real Seminario de Minería, y el 1791 la Real y Literaria Universidad de Guadalajara.

En el ámbito de la educación superior en el interior de la República destacan las fundaciones, en 1578 el Colegio del Espíritu Santo en Puebla, en 1576 el Colegio de San Juan en Oaxaca, en 1540 el Colegio de San Nicolás en Valladolid, en 1624 el Colegio de San Javier en Mérida y en 1732 el Colegio Jesuita en Guanajuato, entre otros.

Durante los tres siglos coloniales la organización jurídica de la Universidad de México continuó adecuándose constantemente para responder cabalmente a sus compromisos con la sociedad, según lo demuestran las múltiples reformas a sus Constituciones y Estatutos, lo cual le permitió afirmarse como un sólido baluarte de las ciencias y las artes, ganando merecidamente el título del " Centro Cultural mas destacado de América " .

A pesar de los muchos errores y excesos que hayan podido traer consigo los conquistadores, hay que reconocer que entre sus aciertos más notables estuvo el establecimiento en todo el Continente de Centros de Educación Superior.

Coincidimos plenamente con Diego Valadés quien señala:

" Si examinamos la historia de las Universidades, veremos que las más antiguas del mundo, con excepción de las europeas, se encuentran en Iberoamérica. Esta fue una de las características propias de la colonización española, ninguna otra llevó, tan temprano, los frutos de su cultura a los conquistados " (6).

6) VALADES, Diego. La UNAM. Fundación Estructura y Funciones, pág. 36.

Podemos cerrar este tramo histórico, siguiendo el pensamiento de José Vasconcelos, al concluir que los Centros de Educación Superior en la Nueva España, " arraigaron la propia cultura detenimiento " (7).

Sin embargo, las crisis políticas, económicas y sociales que aparecerían en el siglo XIX, iban a incidir igualmente en el desarrollo de la educación superior en nuestro país.

## 2.2. De la consumación de la Independencia al inicio de la Revolución Mexicana ( 1821 - 1910 )

### 2.2.1 La etapa preindependiente.

Antecedentes inmediatos de la Legislación Mexicana en la materia que nos ocupa, lo constituyen las disposiciones contenidas en la Constitución Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, la cual tuvo vigencia en México hasta la consumación de la Independencia, así como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana,

7) SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl; BOLANOS MARTINEZ, Raúl ( Coordinadores ). Historia de la Educación Pública en México, pág. 542.

también llamada Constitución de Apatzingán, sancionada el 22 de octubre de 1814 por el Congreso de Chilpancingo.

#### 2.2.1.1 La Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz establecía:

" Artículo 131. Las facultades de las Cortes son:

Vigesimasegunda; Establecer el Plan General de Enseñanza Pública en toda la monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias " .

" Artículo 335. Tocará a estas diputaciones ( provinciales ): Quinto; Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuestros descubrimientos en cualquiera de estos ramos " .

" Artículo 357. Asimismo, se arreglará y creará el número competente de Universidades y de otros establecimientos de instrucción, que se juzguen convenientes para la enseñanza de todas las ciencias y bellas artes " .

" Artículo 368. El Plan de Enseñanza será uniforme en todo el reino, debiendo explicarse la Constitución Política de la Monarquía en todas las Universidades y establecimientos literarios, donde se enseñen las ciencias eclesiásticas y políticas ".

" Artículo 369. Habrá una Dirección General de Estudios, compuesta de personas de reconocida instrucción, a cuyo cargo estará, bajo la autoridad del gobierno, la inspección de la enseñanza pública ".

" Artículo 370. Las Cortes por medio de planes y estatutos especiales arreglarán cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública ".

Este ordenamiento, aunque no se refería específicamente a la libertad en materia educativa, concedía a las Cortes, especie de Congreso General, la facultad para establecer el Plan General de Enseñanza Pública en toda la monarquía, de tal manera que el gobierno central tenía el encargo de la coordinación general de la educación y a pesar de que el artículo 131 no hablaba expresamente de quienes participarían en dicha tarea, por no prohibirlo la ley, se entiende que podrían concurrir libremente los distintos sectores de la sociedad.

Más adelante concedía facultades a las Diputaciones ( Provinciales ) para promover y fomentar la educación y disciplinas afines, definiendo las reglas competenciales en cada caso.

El artículo 367 revestía una especial trascendencia para la educación superior, pues la Constitución señalaba que se " arreglará y creará el número competente de Universidades.... ", aunque incurría en la imprecisión de no señalar quien tendría a su cargo dicha responsabilidad.

Igualmente, en el ámbito universitario, establecía la obligación de que en todas las Instituciones de Educación Superior se explicará la Constitución, fundamentándose en la necesidad de que las nuevas generaciones conocieran cabal y correctamente su Ley Fundamental. Nótese que en ningún momento pretendía dar poder al Estado para intervenir en la vida interior de dichos planteles, imponiéndose sólo la obligación antes indicada.

Finalmente se prescribía la creación de un organismo gubernamental, en cual tendría a su cargo la inspección de la enseñanza oficial, así como la facultad general de las Cortes para arreglar " cuanto pertenezca al importante objeto de la instrucción pública ", quedando consecuentemente el Estado en posibilidad de participar ampliamente en esa actividad, pero respetando los demás principios plasmados en la legislación.

### 2.2.1.2 La Constitución de Apatzingán

Por su parte, el artículo 39 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, establecía:

" La instrucción, como necesaria a todos los ciudadanos, debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder " .

Este breve pero importante precepto de la Constitución de Apatzingán, aunque nunca tuvo vigencia real, representaba una clara preocupación que los libertadores, especialmente José María Morelos, tuvieron por la educación y, aunque no abundaba en la materia, si la definía como " necesaria para todos los ciudadanos " .

La frase " debe ser favorecida por la sociedad con todo su poder ", implicaba que todos los sectores sociales, gobierno y gobernados debían trabajar en esa tarea. El Generalísimo y el Constituyente quisieron dejar a salvo la educación superior de cualquier monopolio, público o privado, que, de instaurarse, iría en contra de la esencia misma de la función educativa, la cual desde entonces se caracterizaba ya por su independencia y espíritu libre, adelantándose como organización democrática a muchas otras que después surgirían.

## 2.2.2 El nacimiento de la República Federal

El marco jurídico de la educación superior en el México Independiente encontró las siguientes expresiones:

### 2.2.2.1 El Acta Constitutiva

El artículo 13 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, promulgada en 1824, establecía en el rubro propio del Poder Legislativo:

" Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos... II. Para conservar la paz y el orden público en el interior de la Federación y promover su ilustración y prosperidad general " .

Como puede apreciarse, la referencia a la materia que nos ocupa en el Acta Constitutiva era sumamente vaga, ya que solamente indicaba la facultad del Congreso para "... promover la ilustración..." en forma exclusiva, negando implícitamente esa competencia a las Entidades Federativas.

El escaso tratamiento a estos aspectos es comprensible debido a la importancia que en el documento tuvo la parte política y de organización fundamental del Estado. Sin embargo, vale

la pena destacar que la atención al problema educativo estuvo presente desde la génesis misma de la República.

#### 2.2.2.2. La Constitución de 1824

Más tarde cuando se elaboró la Constitución Federal de 1824 esa misma preocupación se plasmó en el artículo 50 de dicho ordenamiento que a la letra decía:

" Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes :

- I. Promover la ilustración asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras, estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjuicio de las que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados... "

Este artículo concedía al Gobierno Federal, por medio del Congreso General, la posibilidad de " promover la ilustración ", detallando en que consistiría esa promoción.

El texto constitucional no aludía a las características de ningún tipo de educación, ni a la concurrencia de los particulares en la misma. Sólo consagraba, en virtud del Pacto Federal, la libertad de las legislaturas de los Estados para intervenir en la misma dentro de su jurisdicción territorial, dando origen a una competencia concurrente entre la Federación y sus Entidades Federativas, la cual se mantuvo en las subsecuentes Constituciones Federales, por lo que resultaba inexacto hablar entonces de " facultades exclusivas ", tal y como lo establecía el artículo comentado.

La Constitución de 1824 no fue modificada en ningún momento de su existencia, puesto que sus artículos 166 y 169 disponían que el máximo ordenamiento sólo admitiría reformas a partir de 1830. Sin embargo, éstas nunca se llevaron a cabo.

### 2.2.3 La Primera supresión de la Universidad

Fue en 1833, durante el mandato del Presidente Antonio López de Santa Anna, que se expidió un decreto que iba a transformar radicalmente a la Educación Superior... la supresión de la Universidad de México.

El Vicepresidente Valentín Gómez Farias, en funciones de Presidente, debido a que Santa Anna gozaba de una licencia para ausentarse temporalmente de su encargo, convocó el 29 de Mayo de 1833 al Congreso de la Unión a un periodo extraordinario de sesiones, cuyas labores comenzaron el 10. de junio.

El 19 de octubre del mismo año, el Congreso aprobó una Ley que fue dada a conocer por una Circular emitida por la Primera Secretaria de Estado, la cual en sus términos medulares establecía"

" Artículo 1. Se suprime la Universidad de México, y se establece una Dirección General de Instrucción Pública, para el Distrito y Territorios de la Federación ".

" Artículo 2. Esta Dirección se compondrá del Vicepresidente de la República y seis Directores nombrados por el Gobierno.

La Dirección elegirá un Vicepresidente de su seno, para que sustituya al de la República siempre que éste se encargue del Gobierno Supremo, o no asistiere a las sesiones ".

" Artículo 3. La Dirección tendrá a su cargo todos los establecimientos publicos de enseñanza, los depósitos de los monumentos de artes, antigüedades e historia natural, los fondos consignados a la enseñanza pública y todo lo perteneciente a la instrucción pública pagada por el gobierno ".

El Decreto consistía de otros 18 artículos que se referían desde las facultades que tendría la Dirección para nombrar a todos los profesores; el cuidado de su puntualidad; la forma de obtener los grados de doctor; hasta la designación de libros de texto y el establecimiento de normas para la asiduidad de los alumnos.

Se suprimió pues, una de las instituciones de mayor abolengo cultural en América, que si bien debía ser renovada y actualizada, no merecía cancelarse con el grave perjuicio que a la educación superior se ocasionó en el siglo XIX. Quizá las causas de esta decisión las encontremos en la oposición que veía en ella el régimen liberal por considerarla aliada de los conservadores. El caso es que, a partir de entonces, la historia de la educación superior en México, en la persona de su máxima representante, fue la de las luchas políticas e ideológicas entre los dos grandes partidos de la época.

Posteriormente, el 23 de Marzo de 1933, se expidió una ley conforme a la cual se desarrollaría la educación superior dependiente del Gobierno Federal.

Dicho ordenamiento disponía los seis establecimientos donde se impartiría:

a) De Educación Media

- b) De Estudios Ideológicos
- c) De Ciencias Físicas y Matemáticas
- d) De Ciencias Médicas
- e) De Jurisprudencia
- f) De Ciencias Eclesiásticas

Igualmente reglamentaba lo relativo a los profesores, al orden de los estudios y a los grados académicos.

Sin embargo, en los artículos 23, 24 y 25 de dicho cuerpo legal encontramos algunas disposiciones de especial interés.

En efecto, el texto del artículo 23 señalaba que " En los establecimientos públicos de que trata esta ley se sujetará precisamente la enseñanza a los reglamentos que se dieren ", dejando consecuentemente a la educación superior pública subordinada a la facultad reglamentaria del Estado, lo cual resultaba evidentemente inconstitucional en virtud de que la Ley Suprema permitía al poder público fomentar la educación, más no limitarla o restringirla.

Por otra parte, en los artículos 24 y 25 hayamos normas que salvaguardaban una incipiente expresión de libertad de enseñanza:

" Artículo 24. Fuera de ellos (los establecimientos públicos) la enseñanza de toda clase de artes y ciencias es libre en el Distrito y Territorios Federales ".

" Artículo 25. En uso de esta libertad, puede toda persona, a quien las leyes no se lo prohibian, abrir una escuela pública del ramo que quisiera, dando aviso precisamente a la autoridad legal y sujetándose en la enseñanza de doctrinas, en los puntos de política y en el orden moral de la educación, a los reglamentos generales que se dictaren sobre la materia ".

La ley cometía el error de conceder libertad sólo a la educación privada negándola a la pública. Sin embargo, incluso esta aparente libertad era más adelante condicionada a los reglamentos, las normas y lineamientos sobre "doctrinas, políticas y orden moral ".

#### 2.2.4 El Centralismo

Como ya hemos apuntado anteriormente el siglo XIX se caracterizó en nuestro país por las luchas internas entre federalistas y centralistas, con la consecuente falta de estabilidad política.

#### 2.2.4.1 Las 7 Leyes

En el año de 1836 tras el primer desgajamiento del territorio nacional con la separación de Texas, el Congreso General decidió modificar el Sistema Federal por un Sistema Central, para tal efecto, 29 de diciembre de 1836 se expidieron las " Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana ", mejor conocidas como las " Siete Leyes ", mismas que abordaron el tema educativo en los artículos 14 y 25 de la Ley Sexta, en los siguientes términos:

" Artículo 14. Toca a las Juntas Departamentales:

I Iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales, conforme al artículo 25 de la Tercera Ley Constitucional.

III Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrarios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.

V Dictar todas las disposiciones convenientes a la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción y beneficencia pública, y las que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio; pero si con ellas se gravare de algún modo a los pueblos del Departamento, no se pondrán en ejecución sin que previamente sean aprobadas por el Congreso ".

En virtud de estas disposiciones, el Gobierno Central renunciaba a sus facultades en materia educativa a favor de las Juntas Departamentales y los Ayuntamientos, estableciendo un sistema único de competencia en lugar de la competencia concurrente prevista en la anterior Constitución Federal. Por lo demás no se refería en nada más a la educación superior, por lo que ésta consecuentemente se mantenía libre.

#### 2.2.4.2 El Primer Proyecto de Reformas de 1842

En vista de que las " Siete Leyes " no recogieron suficientemente las aspiraciones de reconciliación nacional, se comenzó a elaborar un " Primer Proyecto de Constitución Política para la República Mexicana ", el cual fue presentado a la consideración del Congreso el 25 de agosto de 1842.

El artículo 79, fracción XVIII se refería a la educación en los siguientes términos:

" Corresponde al Congreso Nacional:

XVIII. Proteger la educación y la ilustración creando establecimientos científicos e industriales de utilidad común para toda la nación; decretando las bases para el arreglo de los estudios de profesión, y reprobando o reformando los estatutos de los Departamentos que tiendan a obstruirlo o retrasar la educación y la ilustración ".

Podemos apreciar cómo esta fracción retomaba la idea promocional asentada, tanto en el " Acta Constitutiva ", como en la " Constitución Federal de 1824 ", añadiendo la facultad que tenía el Congreso Nacional para reprobado o reformar los Estatutos de los Departamentos que " tiendan a obstruir o retrasar la educación y la ilustración ", con el claro propósito de impulsar efectivamente dichas actividades en provecho de la colectividad.

En el proceso de elaboración de dicho proyecto, destaca el Voto Particular de la minoría de la Comisión Constituyente, acerca de a la fracción XVII del artículo 15 del Primer

Proyecto, el cual fue fechado el 26 de agosto de 1842, expresando:

" La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías:

XVII. Quedan abolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.

La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener mas intervención que cuidar que no se ataque la moral".

Este Voto Particular lo consideramos de gran trascendencia, puesto que proponía por primera ocasión en una disposición constitucional el establecimiento de la " garantía de libertad de enseñanza ", misma que sería recogida más tarde en forma definitiva por la Constitución de 1857. Sin embargo, estimamos incorrecto reducir la libertad a la enseñanza privada, ya que a pesar de que la educación pública, por su naturaleza propia, debe estar sometida a ciertos lineamientos especiales, ésta no puede perder su libertad, en perjuicio de la misma esencia de la función educativa.

#### 2.2.4.3 El Segundo Proyecto de Reformas de 1842

Debido a la poca aceptación que tuvo el Primer Proyecto Constitucional, se elaboró un " Segundo Proyecto de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ", fechado el 2 de Noviembre de 1842, que establecía en su parte relativa a la educación lo siguiente:

" Artículo 13. La Constitución reconoce en todos los hombres los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgándoles en consecuencia, las siguientes garantías:

- V. Quedan obolidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y al ejercicio de las profesiones.
  
- VI. La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener mas intervención que la de cuidar no se ataque la moral ni se enseñen máximas contrarias a las Leyes ".

" Artículo 70. Corresponde exclusivamente al Congreso Nacional:

XXVI. Proteger la educación y la ilustración, creando establecimientos de utilidad común para toda la nación, sin perjudicar el derecho que tienen los Departamentos para el arreglo de la educación pública, en su territorio, y decretar los requisitos para obtener el título de profesores en las ciencias ”.

Como puede apreciarse este Segundo Proyecto Constitucional contenía los siguientes elementos:

- a) El proyecto reconocía los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad, otorgando las correspondientes garantías.
- b) Se abolieron todos los monopolios relativos a la enseñanza y al ejercicio de las profesiones.
- c) Se consagraba la libertad en la enseñanza privada, limitando la intervención del poder público a los casos en que se atacara la moral o la ley.

Consideramos que, en primer término, este precepto distinguía en su parte inicial acertadamente entre derechos humanos y garantías individuales, ya que los primeros son innatos al ser humano, y las segundas, son la protección que otorga el Estado sobre dichos derechos.

En segundo lugar, la abolición de los monopolios educativos y del ejercicio profesional fortalecía la idea de una sociedad con iguales oportunidades y posibilidades.

Finalmente se establecía expresamente como garantía individual la libertad de enseñanza, pero se reproducía lamentablemente el error incurrido en el Voto Particular del proyecto anterior, al reducirla exclusivamente al ámbito privado, negándola, a contrario sensu, en el público. Igualmente, limitaba correctamente la intervención del Estado a ciertos casos en que se pondría en peligro la integración social y política de la nación.

Desafortunadamente, el gobierno de la República, a cargo del Presidente Santa Anna, impidió sesionar al Congreso, lo disolvió y ambos proyectos fueron desechados sin discutirse.

#### 2.2.4.4 Las Bases Orgánicas

Ante la inaplazable necesidad de que el país contara con una Constitución que respondiera a sus necesidades, el Vicepresidente Nicolás Bravo, en funciones de Presidente, puesto que Santa Anna se hallaba nuevamente con licencia, convocó a una Junta Nacional Legislativa, integrada por 80

notables, quienes se dieron a la tarea de elaborar un nuevo documento constitucional de corte centralista llamado " Bases Orgánicas de la República Mexicana ", las cuales fueron aprobadas y publicadas por Bando Nacional el 14 de julio de 1843.

Este documento establecía en la fracción IV y V del artículo 134 las siguientes disposiciones en materia educativa:

" Son facultades de las Asambleas Departamentales:

IV. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública, con los requisitos designados en la atribución primera.

VI. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios y sujetándose a las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados ".

La única innovación, en el texto constitucional, respecto a los dos proyectos presentados con anterioridad, fue la renuncia del Congreso Nacional a sus facultades en materia educativa, quedando éstas depositadas exclusivamente en las Juntas Departamentales, omitiendo al igual que la Constitución de 1824 y las Siete Leyes, cualquier mención a la libertad de educación y a sus aspectos correlativos.

## 2.2.5 La restauración del Federalismo

En plena intervención norteamericana nuestro país se enfrentó a un nuevo levantamiento interno. En esta ocasión, los federalistas derrocaron al Presidente Paredes y, por medio del general Mariano Salas, Presidente "de facto", convocaron a un Congreso y promulgaron un Decreto el 22 de agosto de 1846, reestableciendo la Constitución Federal de 1824.

Sin embargo, con el fin de actualizar y dar vigencia real a dicho ordenamiento fundamental, el Congreso General aprobó el "Acta de Reformas a la Ley Suprema de 1824", misma que en nada modificó la parte relativa a la educación, quedando ésta redactada en los magros términos originales ya comentados.

Después de 11 veces de haber soportado el país como Presidente a Antonio López de Santa Anna, unas veces del lado conservador y otras del liberal, ocurrió una revuelta más, ahora dirigida contra la dictadura de éste, proclamando el Plan de Ayutla.

Dicho Plan llevó a la primera magistratura al general Juan Álvarez y más tarde a Ignacio Comonfort.

A efecto de dar institucionalidad a los postulados que inspiraron su movimiento y al ideario del Partido Liberal, se convocó a un Congreso Constituyente para que elaborara una nueva Constitución, según el artículo 5o. del multicitado Plan.

#### 2.2.5.1 El Estatuto Provisional de la República Mexicana de 1856.

Mientras tanto, y a efecto de contar con un ordenamiento constitucional temporal, se expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Provisional de la República Mexicana", mismo que fungió como instrumento jurídico-político de transición, en tanto se promulgaba la futura Constitución de 1857.

El Estatuto recogió algunas ideas de las establecidas en el Segundo Proyecto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1842, en los siguientes términos:

" Artículo 38. Quedan prohibidos todos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de los profesiones ".

" Artículo 39. La enseñanza privada es libre, el poder público no tiene más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral. Mas para el ejercicio de las profesiones científicas y literarias, se sujetarán, los que a él aspiren, a lo que determinen las leyes generales acerca de estudios y exámenes ".

" Artículo 117. Son atribuciones de los Gobernadores:

VI. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia pública.

X. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el gobierno sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados ".

Aunque estas disposiciones representaban un claro avance en el establecimiento de la libertad de educación para todos los niveles y en la definición de los límites de ésta, el texto participaba desafortunadamente de los mismos errores ya comentados para el " Segundo Proyecto de 1842 ".

#### 2.2.5.2 La Constitución de 1857

Finalmente, y después de largas discusiones y modificaciones, el Constituyente concluyó la " Constitución Política de la República Mexicana ", misma que fue promulgada solemnemente el 5 de febrero de 1857.

El texto del artículo relativo a la educación, presentado originalmente como artículo 18 de la Ley Fundamental, y aprobado en definitiva con el numeral tercero, quedó redactado de la siguiente manera:

" Artículo 3o. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir ".

El precepto constitucional recogió varios elementos importantes de las leyes y proyectos anteriores al mismo.

Sin lugar a dudas, la innovación más trascendente fue el tratamiento que se le dió a la educación con la consagración de la libertad de enseñanza como garantía individual, con el consecuente deber por parte del Estado de velar por su cabal cumplimiento frente las leyes o actos de autoridad.

En la segunda parte se establecía la necesidad de contar con título profesional para el ejercicio de ciertas actividades que posteriormente serían determinadas por la ley reglamentaria en la materia.

Como ya comentábamos cuando se analizaba la presencia de la educación en la Constitución Federal de 1824 y en las Constituciones Centralistas de 1836 y 1843, señalábamos que el tratamiento que se dió en aquellas fue sumamente vago, posiblemente porque, como ya se apuntó, las prioridades de los sucesivos Constituyentes fueron más la forma de organización política de la República o, porque, en la Constitución Norteamericana, claro modelo de las Leyes Fundamentales Federalistas, no se hacía referencia en ningún momento al aspecto educativo.

En el pensamiento liberal el derecho a la libertad de enseñanza se vinculaba directamente con el desarrollo de las facultades intelectuales del hombre, quien se consideraba libre para cultivarla en la medida de sus deseos o capacidades.

La enseñanza superior encontraba en esta disposición un valioso apoyo, puesto que la Constitución de 1857 permitía a cada quien el recibirla como mejor le pareciera.

La garantía constitucional daba espacio para que los aspirantes a profesionistas eligieran con la mayor libertad cómo, cuándo y dónde prepararse, ya sea en su casa, con profesores particulares o en establecimientos privados o públicos. La libertad se extendía a los métodos, textos, teorías y sistemas.

Sin embargo, y a pesar de la libertad absoluta en materia educativa, el Estado conservaba la facultad irrenunciable de todo poder público para guardar y hacer guardar los derechos de la sociedad y de los demás individuos, pudiendo intervenir evidentemente cuando se atentara contra la moral, el orden colectivo, las buenas costumbres o el interés nacional.

Con la libertad de enseñanza iba aparejada naturalmente la libertad de profesiones, libertad que se consagraba igualmente al final del artículo 3o., pero condicionándola a la obtención de título profesional, expedido de acuerdo con los requisitos que estableciera la ley.

El liberalismo plasmado en el artículo 3o. llevó a sostener por parte de algunos juristas como el notable José María Lozano, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la ley reglamentaria del artículo en cuestión debía solamente considerar las profesiones que implicaran funciones públicas, dejando las demás a la validación y reconocimiento por parte de la sociedad.

" La necesidad de servirse en ciertos casos de profesionistas titulados y autorizados especialmente por la autoridad pública, es un resto del espíritu de la legislación antigua, tan empeñada en dispensar a los ciudadanos una tutela que en el día, por los adelantos de las ideas y por la naturaleza de las instituciones, ha perdido toda razón de ser: Mantener esa tutela, es mantener una verdadera tiranía ". (8).

México se colocaba pues entre los países que, en aquella época, establecían como garantía la libertad de educación, entre los que se encontraban Austria, Bélgica, Bolivia, Colombia, Chile, España, Grecia, Holanda, Perú, Prusia, Suiza y Venezuela. (9).

Dicha garantía, prescrita en la legislación constitucional mexicana, era clara y mostraba sin dudas que la voluntad del legislador fue establecer una libertad que sólo podía ser limitada por las razones obvias de interés público. En virtud de que no se distinguía entre los distintos niveles de enseñanza, la educación superior participaba plenamente de dichos derechos y prerrogativas.

8) LOZANO, José María. Op. Cit., pág. 145

9) MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales, págs. 188 a 197.

El también notable jurista Isidro Montiel y Duarte, Profesor de "Principios de Legislación" en la Escuela de Jurisprudencia de la Ciudad de México, escribió en 1873:

" Lo único que conforme a nuestros principios constitucionales puede exigirse ( en relación con el artículo 3o. ) es:

- a) Que el que pretenda abrir un establecimiento de instrucción pública tenga obligación de sujetarse a una prueba severísima de aptitud y a probar su moralidad, sin cuidarse de si es o no ciudadano, ni de si es o no mexicano.
- b) Que puede ser materia de enseñanza en un establecimiento de instrucción pública todo lo que no sea contrario a la moral y al orden público, sujetándose a los textos de asignatura designados por el gobierno.
- c) Que la libertad de profesión debe ser el principio o regla general que haya de seguir la Ley de Instrucción Pública.
- d) Que este principio de debe tener más excepciones que las que haga necesario el interés de la vida del hombre, de la sanidad y del orden público.

e) Que las mismas reglas que se establezcan para el profesorado en los establecimientos de fundación privada, esas mismas se sigan para ejercerlo en los establecimientos públicos. (10).

Así pues, quedó plasmada en nuestra Constitución una de las disposiciones más importantes para la vida del hombre y de la sociedad, la libertad de educación.

#### 2.2.6 El quehacer universitario en el resto del siglo XIX

Mientras tanto, regresemos a lo que había ocurrido con la Universidad de México, la mayor representante de la educación superior en el país.

##### 2.2.6.1 La ofensiva liberalista

Después de haber sido clausurada en 1833 por el vicepresidente Valentín Gómez Farias, al año siguiente, una serie de rebeliones obligaron al Presidente Santa Anna a

10) MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Op. Cit, págs. 194 y 195.

regresar de su hacienda de Manga de Clavo en Veracruz a la Ciudad de México y, según se dijo en una Circular expedida el 31 de julio de 1834, "Habiendo notado S.E. las grandes dificultades y obstáculos que envolvían las disposiciones expedidas por el gobierno del Dr. Gómez Farias, se imponía al gobierno la más estrecha obligación de volver las cosas al estado que tenían, por el corto espacio de 30 días ". (11)

De tal suerte, la Universidad de México reabrió sus puertas y se reorganizó para continuar lo mejor posible con sus tareas académicas.

El advenimiento al poder de los triunfadores de la Revolución de Ayutla resultó lesivo nuevamente para la Universidad, puesto que veían en ella a una institución que escapaba a su control doctrinal y político.

Fue así que el Presidente Comonfort expidió el 14 de septiembre de 1857 un Decreto que establecía en su parte fundamental lo siguiente:

" Artículo 1. Queda suprimida desde esta fecha la Universidad de México; el edificio, libros, fondos y demás bienes que le pertenecen se destinan a la formación de la Biblioteca

11) SINTESIS HISTORICA DE LA UNIVERSIDAD DE MEXICO.  
Op. Cit., pág. 82.

Nacional de que habla el Decreto del 30 de noviembre de 1856 y a la mejora del mismo ”.

Quedaba pues nuevamente suprimida la Universidad con todos los perjuicios que se ocasionaban a la sociedad mexicana, aunque vale la pena destacar que los planteles de educación superior no desaparecieron, puesto que continuaron trabajando separadamente por cada disciplina.

Quizá la intención era llevar adelante el “Divide et Impera” para el debido control por parte del Estado de dicha Institución.

Sin embargo, con el regreso de los conservadores al poder al año siguiente, el gobierno interino del Presidente Félix Zuloaga decretó nuevamente el 5 de marzo de 1858 su restauración. Tres años después, el Presidente Juárez determinó el 23 de noviembre de 1861 la tercera supresión de la máxima Casa de Estudios.

Consecuentemente y, en virtud de este último Decreto, el Presidente Juárez promulgó el 15 de abril de 1861 uno nuevo, el cual establecía que en el Distrito Federal se crearían asimismo una Escuela de Estudios Preparatorios y varias escuelas especiales que serían las siguientes: De Jurisprudencia, De Minas, De Agricultura, De Bellas Artes y De Comercio.

## 2.2.6.2 El Segundo Imperio

La intervención francesa y el arribo de Maximiliano de Habsburgo al " trono de México ", implicaron nuevos cambios en lo relativo a la educación superior en el esquema legal del país.

Enmarcado en una situación confusa y de cimientos endebles, el Imperio de Maximiliano desconoció evidentemente la Constitución de 1857 y todas las demás leyes que de ella emanaban y expidió el " Estatuto Provisional del Imperio " el 10 de abril de 1865, especie de Constitución transitoria, en la que el tema educativo no fue tocado en absoluto.

A su llegada al trono, Maximiliano reabrió de nueva cuenta la Universidad, pero finalmente, el 30 de noviembre de 1865 decidió suprimirla definitivamente, supresión que se extendió al resto del siglo XIX y principios del XX.

El decreto de referencia señalaba en su parte central:

" Artículo 1. Se derogan todos los acuerdos y resoluciones dictadas por Nos o por la Regencia del Imperio, que de cualquier manera se opongan a lo prevenido en el artículo 10. de la ley del 14 de septiembre de 1857, que suprimió la Universidad de México y que se declara vigente ".

### 2.2.6.3 El triunfo de la República

Con el fusilamiento de Maximiliano en 1867 concluyó el breve " Segundo Imperio ".

El triunfo de los liberales trajo consigo la restauración de la República y del orden jurídico correspondiente.

Sin embargo antes de presentar un corolario de la situación jurídica y política de la historia de la educación superior en el siglo XIX, vale la pena comentar algunas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Instrucción Pública de 1869, normatividad que iba a regular los aspectos educativos en el resto del siglo.

A pesar de que el fundamento constitucional de la libertad de enseñanza permaneció incólume, esta conquista se fue reduciendo poco a poco con un creciente intervencionismo del Estado. La ley reglamentaria debió recoger el mismo principio, sin embargo, contrariando el espíritu del artículo 3o. de la Ley Suprema, el ordenamiento precisó pormenorizadamente cuales debían ser las metas en torno a la orientación filosófica a seguir: El positivismo, doctrina que negaba la existencia de los valores espirituales, concediendo sólo validez a lo que podía ser demostrado por los sentidos.

Cada una de las carreras superiores mereció un detallado listado de materias, las que iban orientadas a una formación intelectual positivista, negando " de facto " la posibilidad de optar realmente por una educación libre y plural.

#### 2.2.6.4 La educación superior en el resto del país

En el ámbito de la educación superior fuera de la Ciudad de México, el siglo pasado se caracterizó por un importante desarrollo.

En Jalisco ocurrió un fenómeno semejante al de la Capital de la República, ya que la Universidad de Guadalajara también fue clausurada, sustituyéndola el Instituto Científico y Literario.

En 1828 el Real Colegio de la Purísima Concepción se transformó en el Colegio del Estado de Guanajuato. En 1846 se constituyó el Instituto Literario de Zacatecas.

El Colegio de San Nicolás en Michoacán ( actual Universidad de San Nicolás de Hidalgo ) fue clausurado en 1810 y no se reabrió sino hasta 1847.

En 1823 se fundó el Colegio de San Miguel de Estrada en Campeche, en 1825 el Colegio de Estado de Puebla, en 1826 la Universidad Nacional Literaria de Chiapas, en 1827 la Casa de Estudios de Chihuahua, en 1833 la Universidad Literaria de Yucatán.

Por otra parte, en 1867 se crearon el Ateneo Fuentes en Coahuila, el Colegio Civil del Estado de Querétaro, el Instituto Literario de Yucatán y el Centro de Educación Superior en Guerrero. En 1879 abrió sus puertas el Instituto Juárez en Tabasco y en 1886 hizo lo propio el Instituto Científico y Literario del Estado de México.

#### 2.2.6.5 Balance del siglo XIX

El eminente investigador universitario Julio Jiménez Rueda hace un interesante balance de la educación superior en el siglo XIX, en su obra "Historia Jurídica de la Universidad", el cual transcribimos a continuación para cerrar las reflexiones acerca de este tramo histórico:

" Así terminó la historia de la Universidad en el siglo XIX, desprendiéndose las siguientes conclusiones:

- a) La acción en pro o en contra de la Universidad fue esencialmente política.

El partido conservador hizo cuestión de principio su defensa, el liberal su aniquilamiento.

- b) Los decretos que extinguen la Universidad realmente borran el nombre, pero dejan vivas muchas de las instituciones que la integraban: Las Escuelas de Medicina, Derecho, Ingeniería.
  
- c) Con el nombre de la Universidad quiere abolir el partido progresista la enseñanza de la Teología y de la Filosofía escolástica, que en realidad había venido muy a menos en la Universidad desde el siglo XVII, por el auge que habían alcanzado los Seminarios fundados por Canon expreso del Concilio de Trento y que habían arrebatado a las Universidades la preparación de los sacerdotes seculares.
  
- d) Eliminada la enseñanza de las Artes, de acuerdo con el tipo humanista, la segunda enseñanza en el siglo XIX radicó, precisamente, en cómo dar forma al nuevo tipo de escuela que capacitara al estudiante para seguir cursos superiores.
  
- e) Desde la reforma del Dr. Mora se confió a los Colegios Mayores la misión de resolver este problema, que quedó al fin solucionado con la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria al triunfo de la República.

- f) Hubiera sido deseable para la educación superior en México, que el problema de la Universidad no se hubiera planteado y resuelto en el siglo XIX en términos políticos, sino académicos.
- g) Al romperse el nexo entre todas las Escuelas que constituyeran la Universidad en el año 1865, se creó un estado de anarquía que influyó apreciablemente en la educación superior de nuestro país.
- h) Al reinstalarse la Universidad Nacional en 1910, el pie veterano de ella fueron los planteles que habían sobrevivido a los acontecimientos del siglo XIX y renació la filosofía en los planes de estudio de la flamante institución ". (12).

## 2.3 De la última reapertura hasta nuestros días (1910-1989)

### 2.3.1 El intento fallido de reapertura

Después de largos años en que la educación superior trabajó desarticulada y envuelta en los graves problemas políticos

- 12) JIMENEZ RUEDA, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México, págs. 181 y 182.

nacionales, comenzó a surgir entre los círculos sociales e intelectuales la idea de revivir a la Universidad de México con un profundo sentido moderno y liberal, recobrando así el sentido de liderazgo que dicha institución había ejercido sobre sus similares en toda la República.

Corría el año de 1881 cuando un Diputado del Congreso de la Unión, llamado Justo Sierra, propuso un proyecto de ley que tendría por objeto la creación de una nueva Universidad Nacional.

El proyecto de ley sostenía que la futura Casa de Estudios se integraría como una corporación independiente formada por las Escuelas Preparatorias y Secundarias de Mujeres y las Escuelas de Bellas Artes, Comercio, Ciencias Políticas, Jurisprudencia, Ingenieros, Medicina y la Escuela Normal y de Altos Estudios.

La Universidad, en los términos de la fracción I del artículo 5o. de dicha ley, " estaría subvencionada por el ejecutivo con las cantidades que acordase la Cámara de Diputados en los presupuestos anuales ".

Sin embargo, precisamente la Cámara de Diputados objetó el referido proyecto de ley en tres principales vertientes:

- a) En primer lugar se cuestionó que el proyecto reviviera la Real y Pontificia Universidad de México, la cual había sido suprimida por el Partido Liberal.

- b) En segundo lugar se impugnó el concebir a la Universidad como una corporación autónoma frente al Estado, pero al mismo tiempo dependiente económicamente de éste.
  
- c) Finalmente, se objetó qué cómo se pretendía fabricar una alta institución, un vasto edificio de enseñanza superior sin la base suficiente. Esto equivaldría a erigir una pirámide invertida en equilibrio inestable y por consiguiente incapaz de sostenerse.

Estas argumentaciones hicieron que Justo Sierra abandonara el proyecto, ya que según él dijo: " Conviene aplazarlo hasta que estuviera suficientemente desarrollada y organizada la educación primaria, secundaria, profesional y superior" (13).

### 2.3.2 La última reapertura

Casi 20 años después y en ocasión del primer centenario del inicio de la Independencia de México, el entonces Ministro de la Instrucción Pública y Bellas Artes, Don Justo Sierra, presentó, por acuerdo del Titular del Ejecutivo, una nueva iniciativa para la creación de la Universidad de México.

13) ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Op. Cit. pág. 163.

Los legisladores, después de discutir el proyecto, dieron su aprobación a la Ley Constitutiva, la cual fue promulgada el 26 de mayo de 1910.

El nuevo ordenamiento estableció en su artículo 1o. la siguiente declaración:

" Se instituye con el nombre de " Universidad Nacional Autónoma de México " un cuerpo docente cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional " .

De acuerdo con el artículo 2o. de dicha ley, la Universidad quedó integrada por las antiguas " Escuelas de Preparatoria, Jurisprudencia, Medicina, Ingenieros, Bellas Artes y Altos Estudios " .

El artículo 3o. señalaba que el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes sería el jefe de la institución, al estilo de los Cancilleres en algunas Universidades Europeas. Además depositaba el gobierno interno en un Rector, que sería designado por el Presidente de la República, y un Consejo Universitario, compuesto por el Rector, los Directores de las Escuelas Universitarias, el Director de Educación Primaria, así como una representación de maestros y alumnos.

De tal suerte, la nueva Universidad nacía estrechamente vinculada al Estado y con gran influencia en sus principales órganos de decisión.

La ceremonia inaugural tuvo lugar en el Anfiteatro de la Escuela Nacional Preparatoria, fungiendo como madrinas del nuevo Centro las Universidades de Salamanca, de París y de California.

El Presidente Porfirio Díaz pronunció las siguientes palabras:

" Hoy, 22 de septiembre de 1910, declaro inaugurada solemne y legalmente la Universidad Nacional de México " (14)

### 2.3.3 La lucha armada y la Constitución de 1917

La vida de la educación superior en México se vió afectada evidentemente por la lucha revolucionaria iniciada igualmente en 1910.

El movimiento político, económico y social más importante de este siglo en el país culminó, aunque su fase armada continuó algunos años más, con la promulgación de la nueva " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ", se daba pues, la institucionalización de la Revolución Mexicana.

14) ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Op. Cit, pág. 158

Los ideales y postulados de la lucha revolucionaria no podían quedarse simplemente en frases o proclamas, debían traducirse en normas que establecieran un nuevo orden jurídico para la República.

Fue así como Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, expidió el 14 de septiembre de 1916 un Decreto en el que propuso la celebración de un Congreso Constituyente que se diera a la tarea de crear una nueva Ley Fundamental, la cual recogería el acervo de ideales que sostenían las distintas corrientes revolucionarias.

El Congreso Constituyente no podría ocuparse de otro asunto sino del proyecto de la Constitución reformada, el cual sería presentado por el Primer Jefe, y una vez cumplida tal misión, se disolvería la forma absoluta.

En dichos términos, y de acuerdo con la convocatoria definitiva, el 19 de septiembre de 1916 se instaló el Congreso en el Teatro de la República en Querétaro.

Reunido el Congreso el 5 de diciembre del mismo año, se designó a la 1a. Comisión de Constitución formada por los diputados Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

El proyecto del nuevo artículo 3o. fue presentado por el Presidente Carranza en los siguientes términos:

" Artículo 3. Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos ".

Como puede advertirse, el Proyecto original conservaba la garantía de libertad de enseñanza para todos los niveles, establecida desde la Constitución de 1857, sólo que ahora limitaba ese derecho en los establecimientos públicos, ya que la obligaba a ser laica.

Igualmente introducía un avance indiscutible en materia social, al proponer la gratuidad en la educación impartida en los establecimientos estatales en el nivel de primaria.

Consideramos que, aunque el proyecto ciertamente limitaba la libertad de enseñanza, ésta aún conservaba algunas cualidades. Estimamos que, en todo caso, la determinación de las características que reuniría la educación pública, debía ser materia de la ley reglamentaria y no de la fundamental, concordando lógicamente la norma secundaria con la constitucional.

Sin embargo, la 1a. Comisión de Constitución, presidida por Francisco J. Múgica, emitió un dictamen rechazando el texto del Proyecto y proponiendo consecuentemente una nueva redacción, de acuerdo con los siguientes puntos resolutivos:

" Primero.- No se aprueba el artículo 3o. del Proyecto de Constitución.

Segundo.- Se sustituye dicho artículo por el siguiente:

Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria ( elemental y superior ) que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanza personal en ningún Colegio. Las Escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en establecimientos oficiales será impartida gratuitamente ".

" El punto resolutivo del dictamen que proclamaba el que habría libertad para negarla absolutamente en seguida, en oposición terminante, no fue el menor de los atentados contra la sindéresis cometidos en este proyecto de artículo" (15)

15) ALVEAR ACEVEDO, Carlos. Op. Cit. pág. 185

Lamentablemente la Comisión no supo asimilar el proceso histórico y jurídico que había llevado a consagrar la libertad de enseñanza en el artículo 3o. de la Constitución de 1857, ya que en el proyecto propuesto, en sustitución del de Carranza, casi se anuló dicha garantía, en virtud del amplio catálogo de limitaciones y restricciones de que fue objeto.

Igualmente se manifestaron los más variados extremismos y prejuicios antirreligiosos que desafortunadamente se plasmaron en el nuevo artículo más como eso, que como genuino interés por el desarrollo de la función educativa.

Por otra parte, la segunda sección del artículo 3o. de la Constitución de 1857 que disponía: " La ley establecerá las profesiones que requieran título para su ejercicio y con que requisitos deben expedirse ", se trasladó al nuevo texto del artículo 4o., que junto con el 5o. reglamentaban lo relativo a la libertad de trabajo, quedando redactado en su parte conducente de la siguiente manera:

" La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo ".

De tal suerte la libertad del ejercicio profesional, consecuencia de la libertad en la educación superior, conservó el mismo espíritu manifestado en la Constitución de 1857, es decir, cedió a la ley reglamentaria la definición y los requisitos de las profesiones que exigían título profesional para su ejercicio, sólo que ahora esa facultad se concedía exclusivamente a las legislaturas de los Estados.

Consideramos que esta reglamentación tenía por objeto proteger justificadamente a la sociedad de los profesionistas incapaces, ya que al ir creciendo tan vertiginosamente la población, la " fama pública " ya no podía ser una garantía suficiente y se requería, por lo tanto, un mínimo de aptitud, misma que el Estado debía garantizar ante la sociedad, pero respetando ante todo las libertades de educación y de ejercicio profesional.

La única innovación sobre el texto constitucional de 1857 fue que ahora la ley señalaba con mayor precisión los requisitos que debían satisfacerse para la obtención del título profesional y las autoridades que los expedirían.

Volviendo al artículo 30., éste finalmente se puso a votación del Congreso Constituyente, aprobando en definitiva la redacción propuesta por la Comisión, introduciendo sólo algunas modificaciones de forma al proyecto. Se mantuvo pues en el fondo la abierta restricción a la libertad de enseñanza

que al inicio del texto se concedía, contradiciendo el espíritu democrático republicano.

Cabe aclarar que la educación superior, al no estar incluida en los niveles descritos por el precepto constitucional, conservó tácitamente la libertad educativa con todos los efectos que le eran propios.

El texto final quedó así como sigue:

" Artículo 30. La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria ( elemental y superior ) que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria ".

En cuanto a las facultades que el Congreso conservó en materia educativa, de acuerdo con el artículo 73. la Constitución de 1917, éstas mantuvieron la capacidad de ese cuerpo legislativo para expedir leyes en dicha materia " estableciendo, organizando y sosteniendo escuelas de todos tipos y grados, así como ejerciendo jurisdicción sobre las mismas ", sin menoscabo de las que las entidades federativas

poseían también para tal efecto, de manera que continuó vigente la competencia concurrente, proclamada desde la Constitución de 1824, entre la Federación y sus Entidades Federativas.

La Constitución Política fue promulgada solemnemente el 5 de febrero de 1917, entrando nuestro país a una nueva etapa en su vida institucional.

#### 2.3.4 Proyecto de reforma de Carranza

Dado que el texto aprobado para el artículo tercero constitucional se apartaba notablemente del proyecto original, el Presidente Carranza envió al Congreso una iniciativa para modificar los términos en que constaba el mismo.

En la Exposición de Motivos de la iniciativa señalaba:

" El artículo vigente de la Constitución establece que la enseñanza es libre, pero concluida la lectura de sus restricciones, se ve que la libertad de enseñar representa la excepción, siendo el carácter dominante del artículo esencialmente prohibitivo ".

Más adelante continuaba expresando:

" A partir de 1824, el proceso histórico del principio contenido en el artículo tercero ha ido acusando paso a paso, una tendencia contraria a los mandatos que se hayan en vigor, con la particularidad que ni en las épocas de mayor atraso se uso de otras prohibiciones que las que manifiestamente pugnaron con la moral ".

Finalmente concluyó:

" El ejecutivo estima procedente ensanchar el artículo tercero, porque su vigencia no ha satisfecho ni la generosidad intrínseca de los principios revolucionarios, ni la equidad de la ley, ni la tendencia de ilustración popular. Por el contrario, se ha entorpecido la función de la cultura, planteándose frecuentemente problemas políticos o de mera administración, que por ningún concepto alcanzan a ser útiles a la marcha colectiva ".

" En virtud de lo expuesto, el C. Presidente de la República somete a ese H. Congreso, con fundamento en la fracción I del artículo 71 constitucional, la siguiente iniciativa de Ley:

Se reforma el artículo tercero de la Constitución Política de la República Mexicana en estos términos:

Artículo 3. Es libre el ejercicio de la enseñanza, ésta será laica en los establecimientos oficiales de educación, y laica y gratuita la primaria ( superior y elemental ) que se imparta en los mismos. Los planteles particulares de educación estarán sujetos a los programas e inspección oficiales " .

El Presidente Carranza pretendió con esta reforma dar amplia vigencia nuevamente a la libertad de enseñanza, condicionando tanto la educación pública como la privada a los lineamientos respectivos que el propio precepto establecía.

Sin embargo, la iniciativa no prosperó y el artículo tercero quedó en los términos en que había sido aprobado originalmente.

#### 2.3.5. La educación superior posrevolucionaria

El artículo 14 transitorio de la Carta de Querétaro indicaba: " Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes ", dependencia, esta última, que gobernaba finalmente a la Universidad Nacional de México.

En virtud de esta modificación en la organización de la Administración Pública Federal posrevolucionaria, se creó el Departamento Universitario y de Bellas Artes, el cual correspondió en realidad a la misma Universidad Nacional de México.

Tanto la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, como ahora el nuevo Departamento, dependían directamente del Presidente de la República, quien intervenía directamente en los asuntos universitarios de mayor trascendencia.

Sin embargo, la falta de una coordinación por parte de una entidad especializada en la materia, motivó que el Presidente Alvaro Obregón enviara en 1921 una iniciativa de Ley al Congreso para la creación de la Secretaría de Educación Pública, la cual fue aprobada por un decreto fechado el 4 de agosto del mismo año.

#### 2.3.5 La Autonomía

" Cultura sin libertad no se concibe", esas fueron las sabias palabras de Don Antonio Caso y el anhelo de la Comunidad Universitaria y es que, en efecto, una Institución de Educación Superior controlada en lo fundamental por el Estado no estaba en posibilidad de desarrollar adecuadamente las tareas que tenía encomendadas.

La autonomía universitaria no se redujo a un movimiento aislado en la Universidad Nacional. Representó la decisión de buscar la verdad de manera independiente y libre.

Así lo entendió también el gobierno de la República después de un largo y conflictivo proceso. El 10 de julio de 1929 el Presidente Emilio Portes Gil dió un trascendental paso promulgando la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional, donde se concedía finalmente la autonomía de dicha institución.

Mas la nueva disposición legal no fue del todo cierta, ya que la " Autonomía Universitaria " se hallaba fuertemente limitada en virtud de que la Universidad no gozaba de patrimonio propio, estando a expensas del subsidio gubernamental' a que el Rector era nombrado por el Consejo Universitario de una terna presentada por el Presidente de la República y a la facultad que éste tenía para vetar ciertas resoluciones.

En virtud de esta deficiencias de la referida Ley Orgánica, el 19 de octubre de 1933, el Presidente Abelardo Rodríguez promulgó una nueva Ley Orgánica que concedía, ahora sí, autonomía plena a la máxima Casa de Estudios, pero retirándole el carácter de nacional, respondiendo el Consejo Universitario de la siguiente manera: " La Universidad es una Institución Nacional por haberlo sido siempre y por ser la Ley del 21 de octubre pasado una Ley Federal dictada por

poderes federales en ejercicio de facultades que le otorga la Constitución Federal " (16).

Finalmente, el 30 de Diciembre de 1944 el Presidente Manuel Avila Camacho promulgó una Última Ley Orgánica, vigente desde 1945 hasta nuestros días, la cual dió a la Universidad el carácter definitivo de organismo público descentralizado con todos los derechos y obligaciones que dicha condición y la propia Ley establecían, devolviéndole además el título de nacional para llamarse desde entonces " Universidad Nacional Autónoma de México ".

#### 2.3.7 Otras Instituciones de Educación Superior en México

La influencia de la máxima casa de estudios ha sido tan importante, que la mayoría de las Instituciones Públicas y Privadas de Educación Superior han recogido su incomparable experiencia histórica, adoptándola a su propia realidad.

Así, el proceso nacional universitario continuó desarrollándose enérgicamente.

En 1922 se creó la Universidad Nacional del Sureste, la cual en 1938 cambió su nombre por el de Universidad de Yucatán.

16) VALADES, Diego. La Educación Universitaria ( Historia de la Educación Pública en México ), pág. 571.

En 1923 el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí se transformó en la Universidad del Estado. En 1925 quedó constituida la nueva Universidad de Guadalajara, misma que fue clausurada y reabierta en 1934.

En 1930 se fundó la Universidad de Nayarit. En 1933 la Universidad de Nuevo León, en 1939 la Universidad de Morelos, en 1940 la Universidad Popular de Colima y el Colegio de México.

En 1941 fue fundada la Universidad de Sinaloa, en 1942 la Universidad de Sonora, en 1944 la Universidad de Veracruz, en 1945 la Universidad de Guanajuato, en 1951 la Universidad de Querétaro, en 1955 la Universidad de Tamaulipas, en 1956 la Universidad del Estado de México, en 1957 las de Baja California, Coahuila y Durango.

En 1958 comenzó a funcionar la Universidad de Tabasco en 1964 la Universidad de Tlaxcala, en 1973 la Universidad de Ciudad Juárez y la Metropolitana en la Ciudad de México, en 1975 la Universidad de Chiapas y en 1976 la Universidad de Baja California Sur.

En el ámbito del sector privado destacan las fundaciones de la Escuela Libre de Derecho en 1912, la Universidad Iberoamericana y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey en 1943, el Instituto Tecnológico

Autónomo de México en 1946, la Universidad La Salle en 1962, la Universidad Anahuac en 1964 y la Universidad Intercontinental en 1976.

### 2.3.8 La reforma constitucional de 1934

Fuera del ámbito interno universitario, la educación en México también experimentó importantes transformaciones derivadas de las reformas al artículo 3o. constitucional.

En efecto, en 1934 la fracción parlamentaria del Partido Nacional Revolucionario en la Cámara de Diputados, propuso la modificación del artículo 3o. de la Ley Fundamental en los siguientes términos:

" Artículo 3o. Corresponde a la Federación, a los Estados y a los Municipios, la función social de impartir, con el carácter de servicio público, la educación en todos sus tipos y grados.

La educación que imparta el Estado, será socialista, excluirá la enseñanza religiosa y proporcionará una cultura basada en la verdad científica que forme el concepto de solidaridad necesario para la socialización progresiva de los medios de producción económica.

Los particulares podrán impartir educación en todos sus grados..."

Más adelante este precepto obligaba a que la educación primaria, secundaria y normal que se impartiera en establecimientos privados también fuera socialista y requiriera de previa autorización por parte del Estado, la cual podría revocarse cuando se violaran las normas legales, no procediendo, contra esta resolución juicio o recurso alguno.

Aunque ciertamente la educación superior privada quedaba fuera de estas normas, no ocurría lo mismo con la pública, ya que como puede advertirse, la reforma no sólo limitaba, al estilo del texto original aprobado en la Constitución de 1917, sino que ahora cancelaba de plano la garantía de libertad de enseñanza. Y, a pesar de que la educación superior privada se hallaba fuera de la " ideología socialista ", ésta se encontraba francamente limitada por la protestad discrecional de la autoridad para revocar el reconocimiento a los planteles particulares.

Después de discutirla y realizarle algunas modificaciones de carácter formal, el Congreso aprobó finalmente la iniciativa, la cual había sido inspirada en el credo político del candidato oficial, Lázaro Cárdenas y del Jefe Máximo, Plutarco Elías Calles, suprimiendo radicalmente una de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental.

De tal suerte, podemos afirmar, que a partir de entonces no existe más la garantía de libertad de enseñanza, salvo la que implícitamente se concede al nivel superior, convirtiendo al artículo 3o. en un cúmulo de prohibiciones y restricciones que el Estado puede imponer a la educación.

El texto quedó definitivamente, plasmado en su parte esencial de la siguiente manera:

" Artículo 3o. La educación que imparta el Estado será socialista, y, además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades de forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social "

Sólo el Estado -Federación, Estados, Municipios- impartirá educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas:

I. Las actividades y enseñanzas en los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo y estarán a cargo de personas que, en concepto del Estado, tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e

ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias o normales, ni podrán apoyarlas económicamente.

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá, en todo caso, al Estado.

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, y

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas contra la revocación no procederá recurso o juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros y campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso, de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan".

A efecto de dar mejor cumplimiento a la norma constitucional recién modificada, el ya Presidente Cárdenas presentó un proyecto de Ley Orgánica de Educación Pública, la cual recogió los nuevos principios ideológicos del artículo 3o. e introdujo algunas otras modalidades a la educación.

La Ley fue aprobada en 1939 y sus rasgos básicos en cuanto a la educación superior, fueron:

" Artículo 1. La función social de educación, cuyas finalidades se especifican en la presente Ley, será realizada por el Estado, como servicio público, o podrá serlo por la actividad privada ".

De acuerdo con esta disposición los titulares del derecho a educar eran tanto el Estado como los particulares. Vale la pena destacar la calificación que tuvo la educación como un

servicio público cuando es prestada por el Estado. Al respecto procede apuntar que: Un servicio público lo es por su propia naturaleza, de tal manera que no es tal solamente porque es prestado por el poder público.

Habría efectivamente querido el legislador incluir jurídicamente a la educación en el régimen del servicio público para ejercer una intervención más directa, o para atender de mejor manera las exigencias y necesidades de la colectividad? . Por el espíritu del articulado podemos presumir que obedeció al primer supuesto, sin embargo, reservamos el análisis detallado de esta cuestión para el Capítulo IV de este trabajo.

" Artículo 2. Tendrá carácter de servicio público, toda la educación que imparta el Estado ( Federación, Estados y Municipios ) de cualquier grado o tipo que sea, así como la impartida por las instituciones educativas de derecho público y servicio descentralizado. Estas últimas sólo podrán dar educación de cualquier grado que no sea preescolar, primaria, secundaria o de tipo normal ".

A pesar de ello, y aunque la educación superior tampoco estaba prevista en las hipótesis de este artículo de la Ley Reglamentaria, ésta sólo sería válida si la Secretaría de Educación Pública quería consentirlo así, de acuerdo con el siguiente precepto:

" Artículo 3. La Universidad Nacional Autónoma de México, no queda comprendida en los términos de esta ley, en consecuencia, se regirá por las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, promulgada el 26 de octubre de 1933.

Los institutos particulares de tipo universitario gozarán de la misma franquicia siempre que la Secretaría de Educación Pública les expida su carta de autorización ".

La disposición arriba transcrita, además de negar " de facto" las atribuciones que la Universidad Nacional Autónoma de México tenía en materia de incorporación, con fundamento en su Ley Orgánica, concedía al Gobierno Federal la posibilidad de intervenir abiertamente, " autorizando ", a las Instituciones de Educación Superior privadas, lo cual no le estaba permitido por el propio artículo 3o. constitucional, dando el carácter de inconstitucional a dicha intervención y al propio precepto en análisis.

Por otra parte, ejemplo de antítesis con la libertad de educación, fue lo establecido en la fracción II del artículo 7 de la Ley, al señalar que una de las obligaciones del Estado sería " dar orientación socialista en la enseñanza ".

Mención especial merece la fracción IV del mismo precepto, al disponer también como obligación la de " ayudar en la medida de sus posibilidades al sostenimiento y desarrollo de actividades privadas de educación superior, extraescolar y de investigación científica, siempre que se sometan a las condiciones que fije el Estado, en el Reglamento especial que para el efecto expida el Ejecutivo Federal ".

Es decir, habría apoyos sólo si las Instituciones de Educación Superior privadas asumían la ideología oficial.

A lo anterior se agregaron ciertas facultades del Estado, entre las que se encontraban:

" Artículo 8, fracción III. Otorgar validez a los estudios hechos en planteles particulares ".

De tal manera, que como se comentó anteriormente, la Ley estableció una educación superior privada libre pero sin validez, a menos que el Estado la concediera, y una educación superior pública con autonomía restringida, en los términos ya estudiados en su oportunidad.

El artículo 15, por su parte, negaba contra el acto que revocaba la autorización o el reconocimiento de validez, juicio o recurso alguno, de modo que quien era afectado por un acto de autoridad arbitrario, injusto y contrario a

derecho quedaba en completo estado de indefensión, a pesar que la propia Ley Fundamental no preveía esa improcedencia constitucional para acudir a algún recurso o al mismo Juicio de Amparo.

Años más tarde, el 26 de diciembre de 1941, el Presidente Manuel Avila Camacho envió a la Cámara de Diputados un nuevo proyecto para una Ley Orgánica de Educación Superior.

El referido proyecto fue aprobado por el Congreso de la Unión en 1942 y tuvo un carácter mucho más abierto y plural que su antecesor.

Establecía que la ley sería aplicable a " quienes prestaran el servicio público de educación ". Sin embargo, en su artículo 2 exceptuaba de ello a la Universidad Nacional Autónoma de México y a las Universidades o Instituciones de tipo universitario con leyes o estatutos propios, reconociendo de manera implícita la ya plenamente conquistada autonomía universitaria.

En materia de reconocimiento de validez de estudios, conservaba la facultad discrecional del Estado para otorgarlo y asimismo señalaba los requisitos que, de satisfacerse por los particulares, les darían derecho a dicho reconocimiento, mejorando sustancialmente dicho procedimiento que ahora no quedaría al libre arbitrio de la autoridad, sino que se apegaría a normas impersonales, generales y abstractas.

Por otra parte, mediante reforma expedida en 1934 por el Constituyente Permanente al artículo 73 constitucional, se determinó que la Ley distribuiría adecuadamente la función educativa entre la Federación, Estados y Municipios, aportando los recursos necesarios para el debido desarrollo de esa actividad.

### 2.3.9 La reforma constitucional de 1946

Curiosamente al principio lógico de modificar primero la norma constitucional y después la reglamentaria, el Presidente Avila Camacho envió en 1945 una iniciativa de ley para reformar el artículo 30. constitucional, la cual fundamentalmente tendía a retirar la idea del socialismo en la enseñanza, así como dar una idea mas democrática y nacionalista a los principios que sustentaban el Proyecto Educativo Nacional.

La inciativa presidencial fue discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y promulgada en 1946, en los siguientes términos:

( Esta disposición conserva vigencia hasta nuestros días, con el sólo agregado que se le hizo de una fracción que quedaría como la VIII, pasando la originalmente establecida en ese sitio a ser la IX por reforma que comentaremos más adelante).

" Artículo 30. La Educación que imparta el Estado - Federación, Estados, Municipios - tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano, y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

1. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

- a) Será democrática, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- b) Será nacional en cuanto que - sin hostilidades ni exclusivismos - atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
- c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés

general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y a campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones procesa juicio o recurso alguno.

III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse, sin excepción a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo, y, además deberán cumplir los planes y programas oficiales.

IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

V. El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

VI. La educación primaria será obligatoria.

VII. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que la infrinjan ".

La reforma, aunque desradicalizó el precepto, no reestableció expresamente la garantía de libertad de enseñanza, desaparecida desde 1934, manteniéndola sólo tácita y relativamente en la educación superior. Y, si bien, desapareció el término socialista, convirtió a la norma constitucional más en una declaración de principios, que en una auténtica disposición jurídica.

Sin embargo, en una manifiesta incongruencia legal, la Ley Reglamentaria del artículo 3o., expedida 2 años antes de la

reforma constitucional, conservó en su artículo 16 el adjetivo " socialista ". Esta anomalía persistió hasta que fue expedida en 1973 la Ley Federal de Educación, misma que en términos de su artículo 3o. transitorio abrogó la Ley Orgánica de Educación Pública de 1944.

No profundizamos más en el contenido jurídico de este ordenamiento, pues el derecho vigente es materia del siguiente capítulo.

En relación con los temas que hemos estado abordando en estos someros antecedentes históricos, vale la pena mencionar que durante el Seminario sobre Derechos Humanos y Protección, celebrado en 1971 en México. Los representantes de nuestro país ante dicho foro, los connotados juristas Mariano Azuela, Ministro de la Suprema Corte de la Nación e Ignacio Burgoa, Tratadista en Garantías y Amparo, fueron cuestionados acerca de la disposición, contenida en la Ley Orgánica de 1944, la cual impedía el derecho a juicio o recurso alguno contra la revocación del " Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios ", a las Instituciones de Educación Superior privadas, ya que esta prohibición se consideró contraria a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, suscrita por nuestra República.

Los representantes mexicanos opinaron que, en efecto, muchas partes del artículo 3o. significaban una intromisión

dictatorial de poder público en el ámbito de acción de los particulares. Igualmente se señala que el artículo tercero consagraba un derecho que no es de los particulares, sino sólo del Estado, y por ende, no procedía el amparo que es un juicio de protección al derecho de los particulares.

En suma, concluyeron, dada la legislación vigente, los particulares no tienen la titularidad del derecho de educación, porque el Estado, y nadie más que él lo tiene.

En 1978 por iniciativa del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, la cual tiene por objetivo establecer las bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, Estados y Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y la coordinación de la educación superior, ordenamiento vigente hasta nuestros días.

#### 2.3.10 La reforma constitucional de 1980

Para terminar este recorrido, diremos que la última reforma al artículo 3o. constitucional data de 1980, cuando a iniciativa del Presidente José López Portillo se incluyó, como ya se mencionó anteriormente, una fracción que ocupó el lugar octavo, pasando la octava a lugar noveno del mismo

precepto y dejando inalterado el resto del texto del mismo, en términos de la anterior reforma de 1946.

La iniciativa recogió una importante tradición y aspiración universitaria, la autonomía, quedando pues elevada esta atribución a rango constitucional.

La autonomía universitaria concebida en dicha fracción, implica que aquellas Instituciones de Educación Superior a las que la Ley otorge dicha condición, tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, respetando las libertades de cátedra, de investigación, así como de libre examen y discusión de las ideas.

Igualmente tendrán capacidad para administrar su patrimonio y organizar adecuadamente sus recursos humanos, quedando sus relaciones laborales regidas por un capítulo especial en la Ley Federal del Trabajo, ordenamiento reglamentario del Apartado " A " del artículo 123 constitucional.

De tal suerte, la última adición al artículo 3o. de la Ley Suprema quedó redactada en los términos que siguen:

" VIII. Las Universidades y las demás Instituciones de Educación Superior a las que la ley otorge autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo,

respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado "A" del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere".

Finalmente, y como aspecto correlativo a la educación superior, diremos que el texto establecido en el artículo 4o. constitucional, relativo a la facultad que el Distrito Federal y las Entidades Federativas tienen para establecer sus respectivas leyes, requiriendo título para el ejercicio profesional, se trasladó por reforma en 1974 al segundo párrafo del artículo 5o. de la misma Ley Fundamental.

En materia federal, el ordenamiento reglamentario vigente es, pues, la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, en tanto que a nivel local, cada Estado posee el suyo propio, compartiendo entre sí los elementos fundamentales, tomados de la ley que rige en la capital de la República.

## 2.4 Retrospectiva

Este ha sido un breve recorrido por la historia de la educación superior en México, un trayecto lleno de luces pero también de sombras.

Quizá en la evolución del pensamiento jurídico educativo mexicano, la única forma de educación que se ha conservado relativamente libre sea la educación superior, ya que aunque la ley le impone ciertas restricciones, el legislador no ha querido, recogiendo la voluntad del pueblo, que el Estado intervenga tan radicalmente como en otros niveles, dejando, en cierto modo, las universidades para los universitarios.

### CAPITULO III

## LA EDUCACION SUPERIOR EN EL DERECHO MEXICANO

## CAPITULO III

### LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL DERECHO MEXICANO

#### 3.1 Naturaleza social de la educación superior

Las instituciones jurídicas son y deben ser soporte y expresión de las instituciones sociales, ya que el derecho no encuentra su razón del ser sino en el hombre mismo.

Con mayor razón, una Institución de Educación Superior actualiza estos principios, ya que una Universidad en si misma es un fenómeno social, donde se busca incansablemente la verdad, donde se transforman y enriquecen quienes han de dirigir los destinos de una nación.

De tal suerte, la educación superior sólo cumple su misión a través del auténtico compromiso existencial con la sociedad.

La Universidad, ha dicho el ilustre jurista y universitario Manuel Gómez Morín, " no es una Institución aislada de la comunidad, sino que está hondamente arraigada en ella, unida estrechamente a las demás instituciones sociales y obligada por su esencia misma a revertir sobre la sociedad entera el fruto de su trabajo ".

Esta institución " tiene un claro destino social: lograr en cada uno de sus momentos ese fruto complejo y riquísimo en su heterogeneidad que es la cultura. Divulgar lo más ampliamente que sea posible los frutos alcanzados en la investigación y en el estudio, y dar a la comunidad técnicos y profesionales preparados que se encarguen de su servicio". (17)

Concebir a la educación superior así, en un ambiente de libertad, de apertura, de diálogo y de respeto es entender sus fines y propiciar su desarrollo como vigorosa " conciencia crítica de la nación ".

Así pues, para un gobierno democrático es tan valioso un órgano de sana crítica, que éste ha de legislar para favorecer el ejercicio de dicha función.

Sin duda alguna, la raíz de los complejos conflictos contemporáneos está en el problema educativo, pues un pueblo no educado carece de las herramientas adecuadas para hacer frente a sus diversas necesidades.

En tal virtud, la norma jurídica debe traducir las aspiraciones e intereses de la colectividad, orientándolos hacia el bien común.

17) ALVEAR ACEVEDO, Carlos ( citanto a Manuel Gómez Morín)  
Op. Cit. pág. 236

Estos principios deben ser la " ratio legis " de toda disposición, el sustento de los preceptos que norman a la educación superior y le permitan alcanzar su objetivo esencial: El desarrollo y la trascendencia del hombre.

### 3.2 Régimen establecido en las disposiciones constitucionales federales.

#### 3.2.1 Artículo Tercero

El artículo 3o. constitucional vigente en la actualidad ha quedado redactado, desde su última reforma en 1980, en los términos descritos y comentados en lo general al final del Capítulo anterior.

Sin embargo, para Ignacio Burgoa " este precepto, no obstante estar comprendido dentro del Capítulo " De las Garantías Individuales ", propiamente no contiene ningún derecho subjetivo público. En realidad dicho artículo debería estar en la Ley Suprema a título de prevención general, como acontece, con el artículo 130; y si actualmente permanece inserto dentro del referido Capítulo, es por un resabio histórico pues efectivamente, bajo la Constitución de 1857 y la de 1917, hasta antes de la reforma de 1934, tal precepto

contenía un derecho público subjetivo individual al consignar la libertad de enseñanza ". (18)

Continúa expresando el tratadista " una garantía individual se manifiesta, según afirmamos, como una relación jurídica que existe entre el Estado y sus autoridades, por un lado, y el gobernado, por el otro en virtud de lo cual surge para éste un derecho subjetivo público, con una obligación estatal correlativa, la cual implica, o bien una abstención (respeto) o bien un hacer positivo. Si observamos, aunque sea someramente, el contenido del artículo 3o. constitucional, descubriremos que no se establece esa relación jurídica como generadora de ese derecho público subjetivo para el gobernado ni de esa obligación estatal autoritaria correlativa. El mencionado precepto no consigna, en efecto, ninguna libertad específica como contenido de una posible potestad jurídica subjetiva del gobernado, antes bien, proscribe dentro de un considerable ámbito educacional la libertad de enseñanza, al imponer a ésta un determinado contenido ". (19)

En el análisis de texto Constitucional diferimos del notable jurista pues como, aunque ciertamente, al retirar la fórmula " la enseñanza es libre " , se limitó sustancialmente el alcance de la garantía individual. Sin embargo, aún se

18) BURGÓA, Ignacio. Las Garantías Individuales, pág. 435

19) BURGÓA, Ignacio. Idem. pág. 435

mantuvieron algunos derechos subjetivos públicos, dentro de ese marco jurídico.

En efecto, el artículo 3o. comienza indicando que la educación que imparta el Estado, a través de los tres niveles de organización política y administrativa: Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia en la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

La fracción I prevé los criterios fundamentales que orientarán dicha educación ( la impartida por el Estado ), los cuales serán:

- a) Laica, porque se mantendrá ajena a cualquier doctrina religiosa, en consonancia con el principio de libertad de cultos previsto en el artículo 24 de la Ley Fundamental.
- b) Democrática, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- c) Nacional, ya que propiciará la comprensión y solución de nuestros problemas, la defensa de los valores políticos, económicos y culturales propios, así como el debido aprovechamiento de los recursos del país.

d) Social, puesto que contribuirá a la mejor convivencia humana y al desarrollo de las cualidades sociales que enriquecen a la comunidad.

En este primer apartado, la norma constitucional ha expresado declaraciones generales que constituyen los objetivos que debe perseguir la educación estatal.

La fracción II permite a los particulares impartir educación en todos sus tipos y grados, estableciendo una competencia concurrente con el Estado, pero condicionando el ejercicio de este derecho a la autorización previa del poder público cuando se dirija a primaria, secundaria, normal y la de cualquier tipo o grado para obreros y campesinos.

Arbitrariamente, contra la resolución que niegue o revoque dicha autorización se determina que no procederá juicio o recurso alguno, dejando a los afectados en un manifiesto estado de indefensión, que se opone notoriamente al espíritu del artículo 14 constitucional: " Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento ( pruebas y alegatos ) y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho ". Esta prohibición constituye una causal de improcedencia constitucional incluso para el Juicio de Amparo.

Como se ha podido apreciar, estas disposiciones no se extienden a la educación superior privada, por lo que afirmamos que es el único nivel que conserva implícitamente la libertad de educación, ya que incluso las Instituciones de Educación Superior públicas tienen que ajustarse a los lineamientos generales enunciados, al igual que los niveles educativos particulares que requieren autorización para su funcionamiento, ya que éstos, en términos de la fracción III, deberán apegarse igualmente a los principios del párrafo inicial, de la fracción I, así como a los planes y programas oficiales.

La educación superior queda del mismo modo eximida de las prohibiciones que señala la fracción IV, referente a los sujetos que no son susceptibles de impartir educación por ser ministros de cultos religiosos.

La fracción V faculta al Estado para retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez a los estudios hechos en planteles superiores particulares, medida que por no requerir de fundación y motivación, da espacio a la posible arbitrariedad del poder público frente a los individuos.

Atención especial merece esta disposición por su relación con la educación superior privada, ya que curiosamente permite al Estado retirar un reconocimiento que nunca estuvo habilitado para conceder.

Estimamos que contra esta resolución si procedería el Juicio de Amparo, ya que si bien discrecional implica libre, esto no quiere decir injusto o contrario a derecho.

En este apartado convendría mejor establecer una instancia autónoma, que con independencia del poder público y atendiendo a criterios académicos conceda, niegue o revoque dicho reconocimiento.

La fracción VI instituye que la educación primaria será obligatoria.

La fracción VII prevé que la educación que imparta el Estado será gratuita, constituyendo una garantía individual expresa, la cual, contra su violación, admitiría también el Juicio de Amparo.

A la luz de esta tajante definición y, en estricto derecho, debemos considerar que las Instituciones de Educación Superior públicas, federales, estatales o municipales, no están facultadas para cobrar cuotas, ya que aunque sean, algunas de ellas, organismos descentralizados, ésta es sólo una forma específica de organización administrativa del poder público, manteniendo a esas entidades dentro de la esfera del Estado.

Por lo tanto, las acciones que se opongan a este ordenamiento superior, estarán incurriendo en la anticonstitucionalidad.

Sin embargo, consideramos que convendría matizar dicha disposición, ya que cuando el interesado posea los medios necesarios, éste debería cubrir los costos de dicho servicio, de manera que los recursos económicos de dichos establecimientos sean aplicados con equidad a quienes más lo necesitan, así como al desarrollo de otros programas institucionales prioritarios.

La fracción VIII, producto de la última reforma de que fue objeto el numeral 30. de la Ley Fundamental, rige la existencia de las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, dejando fuera de este tratamiento a las Instituciones de Educación Superior privadas. Consideramos que esta discriminación se opone a lo establecido en el artículo 10. constitucional que señala "todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución ", así como a los más elementales principios de igualdad, ya que, qué diferencia esencial existe entre instituciones que desarrollan exactamente las mismas funciones, con la salvedad que unas son entidades del Estado y otras no ?

Muy deseable sería que se incorporara en esta fracción a las Instituciones de Educación Superior privadas, legalmente reconocidas, puesto que actualmente los valores universitarios ahí previstos sólo se aplican legalmente a un segmento de la educación superior en el país.

Por otro lado, esta disposición consagra importantes garantías, que son derivadas de la autonomía universitaria y consubstanciales a la referida educación superior:

- a) Libertad de Cátedra
- b) Libertad de Investigación
- c) Libertad de Examen y Discusión de Ideas
- d) Libertad para determinar sus planes y programas
- e) Libertad para fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico
- f) Libertad para administrar su patrimonio

Vale la pena resaltar como dice la Exposición de Motivos de la adición de esta fracción al artículo 3o. que " la autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado, respetar irrestrictamente la autonomía para que las Instituciones de Educación Superior se organicen, administren y funcionen libremente y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigéneas del Estado. Fortalecer esas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre si, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto ".

Insistimos, es incongruente que este " requisito indispensable " sólo sea reconocido en un sector y desconocido en el otro.

En este orden de ideas, las Instituciones de Educación Superior públicas regirán sus relaciones laborales conforme al Apartado "A" del artículo 123 constitucional, en los términos y modalidades especiales que establezca la Ley Federal del Trabajo.

Por último, la fracción IX faculta al Congreso de la Unión para expedir los ordenamientos legales que coordinen entre la Federación, Estados y Municipios, el desarrollo de la función educativa.

De manera singular destaca el carácter de servicio público que se da a la educación, concepto cuyo análisis nuevamente remitimos al Capítulo IV de este trabajo.

En resumen, en nuestra opinión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque restringe profundamente la libertad de educación, conserva explícita e implícitamente las siguientes garantías:

a) De forma explícita

- La gratuidad de la educación que imparta el Estado
- La autonomía y la libertad en la vida de las Instituciones de Educación Superior públicas.

b) De forma implícita

- La libertad en la educación superior privada

### 3.2.2 Artículo Quinto

El artículo 5o. constitucional establece en su segundo párrafo una disposición correlativa a la educación superior.

En efecto, dicho fragmento prevé lo siguiente:

" La ley determinará en cada Estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo ".

Como ya comentábamos en el Capítulo anterior al hacer referencia a este aspecto, dicha limitación al ejercicio de los profesionistas egresados de las Instituciones de Educación Superior, obedece a la necesidad de garantizar a la sociedad que dichos individuos sean lo suficientemente capaces para desarrollar sus actividades.

Imaginemos el riesgo en que se colocaría a las personas, si por ejemplo, un médico, un abogado o un ingeniero no tuvieran la preparación suficiente y, por su incapacidad, se privara de la vida, de la libertad, de su patrimonio, de su vivienda o de sus demás derechos a un ser humano.

Este apartado del artículo 5o. constitucional establece una competencia local en la materia, ya que las legislaturas de las Entidades Federativas tienen a su cargo la determinación de las profesiones que requieren título para su ejercicio, las condiciones que deben satisfacerse para obtenerlo, así como las autoridades que deban expedirlo.

Resultaría mejor para los intereses sociales que esta facultad correspondiera a la Federación, con su consecuente aplicación unificada en toda la República, ya que con el sistema actual pueda darse el caso que un Estado considere que la profesión, verbigracia, de arquitecto, requiere título y en otro no, desprotegiendo a la población del segundo en relación con la del primero.

### 3.2.3 Artículos 73 fracción XXV y 121 fracción V

Esta disposición que establece las facultades del Congreso Federal, contiene una fracción especialmente dedicada a la materia educativa.

Dicha fracción preceptúa:

" El congreso tiene facultad:

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de minería, de artes y de oficios, museos y bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan en los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República ".

El Congreso de la Unión conserva pues, amplias facultades para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas superiores y profesionales, así como para legislar en todo lo que se refiere a dichas Instituciones, más no de forma exclusiva, concediendo implícitamente la misma facultad a las Entidades Federativas, dentro del ámbito de su jurisdicción espacial, por lo que podemos ratificar la competencia concurrente entre Federación y Estados, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley Suprema.

Igualmente se concede al Congreso la facultad para dictar leyes, encaminadas a la distribución de la función educativa entre los tres niveles de organización política así como de las aportaciones de los recursos económicos necesarios para su debido desarrollo, buscando unificar y coordinar adecuadamente dicho servicio.

Podemos advertir cómo se ha querido dar una importancia especial a la educación, concibiéndola como una tarea nacional que requiere el concurso de todos los sectores y la cual debe ser organizada y unificada de manera que todos los esfuerzos se dirijan al mismo fin.

Finalmente señala que los " títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán efectos en toda la República " y, aunque esta prerrogativa corresponde aquí, a las Instituciones de Educación Superior Federales, esta misma validez se extiende a los establecimientos de educación superior de todos los estados, de acuerdo con lo establecido en la fracción V del artículo 121 Constitucional que señala: " Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros ".

### 3.3 Régimen establecido en las disposiciones reglamentarias federales

#### 3.3.1 Ley Federal de Educación

Esta ley, promulgada en 1973, de acuerdo con lo establecido en su artículo 1o., " regula la educación que imparten el Estado - Federación, Estado y Municipios -, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios ", de tal manera que tanto la educación superior pública, como la privada, se encuentran claramente dentro de la esfera de aplicación de la Ley.

Señala expresamente que sus disposiciones son de " orden público e interés social ", es decir, que por una parte son " instituciones jurídicas que no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos, ni por la aplicación del derecho extranjero " (20) y por la otra trascienden al ámbito social para satisfacer necesidades colectivas, por lo que quedan bajo la especial tutela del Estado.

20) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Tomo IV, pág. 2279

Por otra parte, el artículo 3o. da el carácter de " servicio público " a la educación en todos sus tipos y grados, por lo que consecuentemente se identificaría con una actividad que atiende de manera regular, continua y permanente necesidades públicas de índole general a cargo del Estado. La complejidad e importancia de este concepto jurídico nos obliga a reservar su análisis detallado al Capítulo IV de este trabajo, donde exploraremos detenidamente si efectivamente la función educativa corresponde a dicha noción.

El artículo 5o. de la ley indica que " toda la educación deberá sujetarse a los principios del artículo 3o. constitucional ". Sin embargo, como ya dejamos acentado en la exégesis del respectivo precepto de la Ley Fundamental, esta obligación no se prevé en lo absoluto para la educación superior privada, por lo que estimamos inaplicable esta norma para tal caso.

El artículo 11 dispone la obligatoriedad de realizar un servicio social previo a la titulación en tanto que el artículo 12 recoge la misma norma contenida en la fracción VIII de la Constitución, al señalar que " la educación que imparta el Estado será gratuita " .

El artículo 15 indica que " el Sistema Educativo Nacional comprende los tipos elemental, medio y superior ". En tanto que el artículo 18 determina que " el nivel superior se

integra por las licenciaturas y los grados académicos de maestría y doctorado ".

Dicho sistema no sólo se encuentra constituido por la educación que imparte el Estado, sino también por los particulares con autorización o reconocimiento ( para el caso de las Instituciones de Educación Superior privadas ), de lo que se desprende que las modalidades que existan fuera de estas hipótesis quedan fuera del mismo.

La Ley señala en su artículo 22 que los establecimientos educativos deberán " vincularse activa y constantemente con la comunidad ", en abierta consonancia con los principios de " interés social ", y de " servicio público ".

El artículo 23 establece que " al concluir el tipo superior se expedirán títulos, diplomas o grados académicos por las instituciones autorizadas para ello, los cuales tendrán plena validez en toda la República ", concordando con lo establecido en la fracción XXV del artículo 73 " in fine " y la fracción V del artículo 121 constitucionales ya comentados.

Más adelante el artículo 24 señala 14 actividades que comprenden la función educativa, presumiblemente a cargo del Estado, entre las que destacan, por su vinculación con la educación superior, la de " promover, establecer, organizar,

dirigir y sostener servicios educativos, científicos, técnicos y artísticos de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales ; la de " formular planes y programas de estudio, procedimientos de evaluación y sugerir orientaciones sobre la aplicación de los métodos educativos"; la de " otorgar , negar o retirar discrecionalmente validez oficial de estudios" ( que no sean de primaria, secundaria, normal y los destinados a obreros y campesinos ), así como " vigilar que la educación que impartan los particulares se sujete a las disposiciones de la Ley " .

Por su parte, el artículo 25 dispone las facultades del Poder Ejecutivo Federal en materia educativa, destacando entre ellas la de " prestar en toda la República el servicio público educacional ", respetando la libre concurrencia de Estados y Municipios, así como de otras dependencias sujetas a la propia Administración Pública Federal.

Consideramos que debieron incluirse a los particulares en dicha concurrencia ya que al reconocer su existencia en otros artículos, es incongruente que se les desconozca en éste.

Igualmente corresponde al Ejecutivo Federal la " vigilancia del cumplimiento de la ley ", excluyendo de la misma a las Entidades Federativas y a los Municipios, con lo que se trasgrede el Pacto Federal, ya que la Federación no posee facultades exclusivas para ello.

Correctamente establece el artículo 28, que los servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, que se desarrollen en los Estados y los Municipios, quedarán bajo la vigilancia técnica y administrativa de éstos.

Con el mismo espíritu federalista, en ocasiones presente y en otras ausente, se establece en el artículo 29 que la Federación podrá celebrar con los Estados y Municipios convenios para " coordinar y unificar los servicios educativos en el país ".

El artículo 31 reviste singular importancia para nuestro estudio, puesto que prevé que " la función educativa en las Instituciones de Educación Superior que tengan el carácter de descentralizadas, se ejercerá de acuerdo con sus propios ordenamientos legales ", en clara expresión de la autonomía universitaria.

Estimamos que de nueva cuenta se atenta contra el principio de igualdad al excluir de este tratamiento autónomo a las Instituciones de Educación Superior privadas, puesto que si ya contaron con un reconocimiento de validez es decir, un aval de su calidad académica y administrativa, es manifiestamente injusto que se les conceda un status diferente a sus similares públicas.

A efecto de la determinación del orden jurídico interno de dichas instituciones, pudiera adoptarse un sistema similar al establecido por las Cámaras de Comercio y las de Industria, ya que éstas se rigen por sus propios estatutos, los cuales son formulados por ellas mismas y sólo deben ser aprobadas en última instancia por las autoridades competentes del caso.

Estos ordenamientos determinarían la organización y funcionamiento de tales establecimientos, así como las relaciones con el poder público y con los demás sectores de la sociedad, de acuerdo con la naturaleza que les es propia.

El artículo 32 recoge una restringida libertad de enseñanza, estableciendo que si bien " los particulares pueden impartir educación de cualquier tipo y modalidad, para que los estudios realizados tengan actualmente validez oficial, deberán obtener un reconocimiento por parte del Estado y sujetarse a las disposiciones de esta ley ", oponiéndose al espíritu del artículo 3o. constitucional que nunca establece estas obligaciones para las Instituciones de Educación Superior privadas.

El artículo 34 establece que los Gobernadores de los Estados, tendrán facultades para " otorgar negar o revocar reconocimientos ", pero sólo para las Instituciones de Educación Superior que desarrollen sus actividades dentro del respectivo Estado.

A pesar de que actualmente el retiro del multicitado reconocimiento es discrecional, la ley señala en su artículo 37 un procedimiento administrativo de sustanciación donde se citará al particular afectado, quien podrá probar y alegar lo que a su derecho convenga, quedando posteriormente la autoridad administrativa en posibilidad de declarar la inexistencia de la infracción, conceder un plazo para que se cumpla la obligación relativa o confirmar la revocación, no siendo aplicable esto en caso de la negación.

Consideramos que este procedimiento deja a salvo los derechos del particular, para acudir al Juicio de Amparo, toda vez que en materia de educación superior no existen improcedencias constitucionales o legales al respecto.

El artículo 41 dispone una obligación a los particulares que impartan estudios con reconocimiento, la cual consiste en expresar precisamente esa calidad, obligando igualmente a quienes los imparten sin dicho reconocimiento a manifestarlo públicamente.

Este precepto tiende a proteger a la sociedad de instituciones sin el debido sustento y solidez ofrecen estudios profesionales.

El artículo 44 determina que " el proceso educativo se basará en los principios de libertad y responsabilidad ", valores indispensables en la educación y en la genuina formación superior.

El artículo 48 consagra el " derecho a la educación " de todos los habitantes del país con la correlativa obligación del Estado y los particulares de prestar en la forma debida dicho servicio.

El artículo 60 prevé que " los estudios realizados dentro del sistema educativo nacional tendrán validez en toda la República ", en concordancia con lo señalado en el artículo 23 de la ley, así como en las disposiciones constitucionales aplicables al respecto.

Por otra parte, señala que " para que los estudios efectuados fuera de dicho sistema tengan validez, tendrán que ser revalidados ", de acuerdo con el artículo 61, concediendo el artículo 62 dicha facultad a la Federación, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, a los Estados y a los organismos públicos descentralizados habilitados para ello.

A efecto de vigorizar el intercambio y la cooperación internacional, el artículo 67 dispone que " el Poder Ejecutivo Federal promoverá un sistema internacional recíproco de validez oficial de estudios ".

Finalmente los artículos 68 y 69 establecen las sanciones en caso de infracciones a la ley, las cuales van desde multas de \$1,000.00 a \$50,000.00 pesos hasta la clausura del establecimiento educativo. Las demás contravenciones que no constituyan delito o que no tengan sanción expresa en el propio ordenamiento se castigarán con multa de \$100 a \$50,000.00 pesos, la cual podrá duplicarse en caso de reincidencia.

Esta ley, de acuerdo con su artículo 3o. transitorio, abrogó la Ley Orgánica de Educación Pública de 1942.

### 3.3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Esta ley, reglamentaria del artículo 90 Constitucional promulgada en 1976, prevé que la Administración Pública Centralizada, a cargo del Titular del Poder Ejecutivo Federal, se ejercerá básicamente a través de las Secretarías del Estado y los Departamentos Administrativos.

En tal virtud, el artículo 38 de dicho ordenamiento, señala las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, las cuales en materia de Educación Superior, son las siguientes:

I. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas.

e) La enseñanza superior y profesional

VI. Ejercer la supervisión y vigilancia que procesa en los planteles que impartan educación en la República, conforme a lo prescrito en el artículo 3o. constitucional.

Estos preceptos legales señalan que las facultades para organizar, vigilar y desarrollar a las Instituciones de Educación Superior le corresponden a la Secretaría de Educación Pública. Sin embargo, esta potestad no concuerda con la idea de autonomía universitaria, establecida en la fracción VIII del artículo 3o. de la Ley Fundamental, ya que es incompatible tal intervención del poder público con las garantías ahí consagradas.

Por otra parte, llama la atención que esta Secretaría y el propio Titular del Ejecutivo Federal no tengan expresamente atribuciones para otorgar, negar o revocar el reconocimiento a los particulares que impartan enseñanza superior, fundamentándose sólo en la fracción XII del artículo 24 de la Ley Federal de Educación que indica que dentro de la " Función Educativa " se comprenden dichas actividades, omitiendo señalar a quien le corresponde el desarrollo de tal función. Sin embargo, presumimos que ésta se considera a cargo del Estado.

Asimismo, el Reglamento Interior de la propia Secretaría de Educación Pública, expedido en 1989, señala en su artículo 5o. como facultades indelegables del Secretario, entre otras, las siguientes:

a) Someter al acuerdo del Presidente de la República los asuntos encomendados a la Secretaría y, en su caso, lo relativo al sector educativo.

b) Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de Leyes Reglamentarias, Decretos, Acuerdos y Órdenes sobre los asuntos de la competencia de la Secretaría y del sector educativo.

c) Refrendar, para su validez y observancia constitucionales, los Reglamentos, los Decretos, Acuerdos y Ordenes expedidas por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Estas atribuciones generales encuentran su aplicación en el ámbito de la educación superior privada, en virtud de que actualmente los Decretos que conceden, niegan o revocan el reconocimiento oficial son expedidos por el Presidente de la República ( en ejercicio de la facultad concedida en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal ), a propuesta del Secretario, debiendo éste refrendarlos en cumplimiento a lo establecido en los artículos 92 de la Ley Fundamental, 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como del propio precepto reglamentario en análisis.

Como puede advertirse, estamos en presencia de un claro acto administrativo que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas determinadas.

En cuanto a las atribuciones delegables, éstas se realizan a través de tres Direcciones Generales:

A la Dirección General de Educación Superior, le corresponde, de acuerdo con el artículo 23 del Reglamento, entre otras, la promoción e interrelación entre las Instituciones de Educación Superior, así como el mejoramiento administrativo y organizacional de las mismas. Asimismo, le incumbe la canalización de las aportaciones económicas federales en la materia, así como la supervisión del cumplimiento de las normas aplicables.

A la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación le concierne de acuerdo con el artículo 26, la expedición de los lineamientos generales a los que deben sujetarse las Instituciones de Educación Superior reconocidas, así como proponer al Secretario el otorgamiento, retiro o revocación de dicho reconocimiento, al igual que la sustanciación del procedimiento respectivo establecido en el artículo 37 de la Ley Federal de Educación.

igualmente tiene a su cargo la elaboración de normas de supervisión a los respectivos planteles, la elaboración de estadísticas y el registro de establecimientos de educación superior particulares con reconocimiento y sin él.

Finalmente, a la Dirección General de Profesiones, en términos del artículo 32, le compete registrar los títulos profesionales y grados académicos, así como expedir las cédulas profesionales con efectos de patente.

Toda esta serie de atribuciones de las tres dependencias oficiales mencionadas podemos clasificarlas en dos grandes grupos.

El primero, las que son aplicables a todas las Instituciones de Educación Superior, mismas que son básicamente las que les corresponden a la Dirección General de Educación Superior y a la Dirección General de Profesiones, ya que las tareas de comunicación e interrelación, por una parte, y las de registro de grados e instituciones por la otra, son aplicables a todas ellas. Podemos decir, que estas facultades conceden a la Secretaría de Educación Pública la auténtica rectoría del sector educativo, en virtud de que finalmente todos los egresados del nivel superior pasan por la Dirección General de Profesiones para obtener la cédula con efectos de patente ( reservamos el análisis detenido de esta institución

Jurídica al apartado relativo a la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional ). E igualmente todas las Instituciones de Educación Superior mantienen nexos con el Estado y entre sí, a través de la Dirección General de Educación Superior.

Cabe mencionar que actualmente el apoyo financiero federal sólo es aplicable a la educación superior pública y no a la privada, ya que la primera, por mandato constitucional debe ser gratuita y la segunda puede ser onerosa. Sin embargo, en caso de que la privada sea también gratuita, estimamos que debería recibir igualmente la colaboración económica necesaria por parte del Estado, en la medida de sus posibilidades.

El segundo conjunto de normas, cuya aplicación concierne a la Dirección General de Evaluación y de Incorporación y Revalidación, son fundamentalmente de interés para las Instituciones de Educación Superior privadas, ya que éstas requieren del reconocimiento para sus títulos y grados si desean que tengan validez.

Consideramos que si bien el reconocimiento es un acto necesario del poder público, una vez que éste se obtenga, debe dejarse que dichas instituciones se gobiernen, siguiendo los mismos criterios que prevalecen en las públicas, en el

ambito académico y laboral, ya que si bien son personas jurídicas de origen y naturaleza distintas, se identifican por el desarrollo de la misma actividad.

### 3.3.3. Ley para la Coordinación de la Educación Superior

La presente ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978 y vigente desde el día siguiente, es reglamentaria de un segmento de la fracción IX del artículo 3o. constitucional, ya que según el artículo 1o. de dicho ordenamiento, su objeto es " establecer bases para la distribución de la función educativa de tipo superior entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como prever las aportaciones económicas correspondientes, a fin de coadyuvar al desarrollo y coordinación de la educación superior ", principios jurídicos contenidos en la referida norma de la Ley Suprema.

La aplicación de los mismos, en términos del artículo 2o., corresponde a la Federación, los Estados y los Municipios confirmando por enésima vez, la competencia concurrente en materia educativa.

El artículo 4o. señala que las funciones de educación superior guardarán entre sí una " relación armónica y

complementaria ", lo cual destaca en que la educación es un proceso conjunto nacional. Dichas instituciones realizarán sus tareas " atendiendo las prioridades nacionales, regionales y estatales ", en franca vinculación con los problemas sociales del país de acuerdo con el artículo 50. de la misma ley.

El artículo 80. prevé que el Estado prestará en forma coordinada el servicio público de educación superior en la medida de las necesidades sociales y de su capacidad de respuesta.

El artículo 90. dispone que las Instituciones de Educación Superior dependientes de la Administración Pública Centralizada, requerirán para su establecimiento de la aprobación previa de la Secretaría de Educación Pública, con quien se coordinarán en los aspectos académicos dejando a salvo los principios de autonomía universitaria.

El artículo 13 preceptúa que para los fines de coordinación del Estado " considerará la opinión de las Instituciones de Educación Superior y de las agrupaciones representativas ", reconociendo el valor de sus experiencias y planteamientos.

El artículo 16 determina que el reconocimiento de validez se regirá por los principios plasmados en la Ley Federal de

Educación y en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, estableciendo en cada plantel, extensión o dependencia un plan de estudios que requerirá de un reconocimiento para cada caso.

Igualmente se confirma en los artículos 16 " in fine " y 17 la facultad de los Gobernadores de los Estados para otorgar actualmente dichos reconocimientos a las Instituciones de Educación Superior privadas que se encuentren en su territorio. Asimismo concede capacidad a las Instituciones de Educación Superior pública que tengan el carácter de organismos descentralizados, para reconocer del mismo modo, estudios superiores dentro del marco de atribuciones que su Ley Orgánica les confiera.

Por otra parte, el artículo 18 establece que los títulos de las Instituciones de Educación Superior reconocidas deberán manifestar tal circunstancia, que autoridad los concedió y con qué fecha, así como que los mismos deberán ser autenticados por la citada autoridad reconocedora, misma que será responsable de la supervisión académica en los planteles correspondientes.

Siguiendo lo dispuesto en la Ley Federal de la Educación, el artículo 19, reitera la obligación de las multirreferidas Instituciones de Educación Superior particulares reconocidas, ya sea por la Federación, por algún Estado o por algún organismo público facultado para ello, de registrarse ante la Secretaría de Educación Pública.

La falta de este registro será sancionada de acuerdo a las disposiciones señaladas en la Ley Federal de Educación

En cuanto a la asignación económica a los establecimientos superiores como ya dijimos, ésta sólo procederá para los públicos lo cual es confirmado en términos del artículo 21.

El artículo 22 crea un régimen de privilegios fiscales a los ingresos, patrimonio, actos y contratos en que intervengan las Instituciones de Educación Superior públicas, ya que éstos estarán libres de cualquier impuesto federal, quedando en posibilidad, que bajo convenios de coordinación, estas exenciones se extiendan respecto a los gravámenes de origen local.

Esta amplia prerrogativa no es aplicable a las Instituciones de Educación Superior privadas, las que sólo gozan del tratamiento propio de las Asociaciones Civiles. De nueva cuenta consideramos que debiera tratarse igual a ambas categorías de establecimientos.

El artículo 24 clasifica a los recursos federales asignados a los establecimientos superiores públicos como ordinarios y específicos, aquellos para el desarrollo habitual de sus tareas y éstos para los programas especiales.

Finalmente el artículo 27 restringe la aplicación de dichos recursos estrictamente para las actividades a las que hayan sido asignados, sin embargo, es una norma jurídica imperfecta pues no establece sanción a su incumplimiento.

### 3.3.4 Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.

Aunque este ordenamiento legal que data de 1945 no reglamenta específicamente ningún aspecto relacionado directamente con la educación superior, si le corresponde regular lo relativo al ejercicio profesional, que como observamos cuando estudiamos el artículo 5o. constitucional, es la proyección natural de esta actividad ya que un individuo por lo regular cursa ese nivel de estudios para ejercer una profesión.

Por disposición del mismo artículo 5o. constitucional esta materia posee un carácter local, de tal suerte que cada Entidad Federativa tiene un ordenamiento propio al respecto. Sin embargo, sólo nos concretaremos al análisis del correspondiente al Distrito Federal en materia común y a toda la República en materia federal en virtud de que las demás leyes locales comparten los aspectos fundamentales del mismo.

Así pues, el artículo 1o. proporciona la definición del título profesional, estableciendo que " es el documento expedido por instituciones del Estado o descentralizadas, o por instituciones particulares que tengan reconocimiento de validez oficial, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables ".

De este precepto se desprende que sólo el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con reconocimiento pueden expedir legalmente esta clase de documentos, que habilitan al interesado al ejercicio de una profesión.

El artículo 2o. fue modificado en 1974 ya que anteriormente se establecía en él un amplio catálogo de las actividades que requerían título para su ejercicio. Actualmente delega esa facultad en " las leyes que regulen campos de acción relacionados con alguna rama o especialidad ".

El artículo 3o. prevé que cuando se obtenga legalmente un título, éste podrá registrarse y obtenerse así la cédula profesional, la cual tiene efectos de patente en nuestro país, situación que no ocurre en otros, donde los distintos Colegios Profesionales conceden esa franquicia, mediante la

sustentación de un examen de aptitud, independientemente de los resultados académicos obtenidos en la Institución de Educación Superior de procedencia.

El artículo 4o. señala que el Ejecutivo Federal expedirá los Reglamentos que delimiten los campos de acción de cada profesión en tanto que el artículo 6o. establece el principio de que en caso de conflicto de intereses individuales entre los profesionistas y la sociedad, la ley se interpretará a favor de ésta última.

Por otra parte, el artículo 8o. dispone que " para obtener un título profesional es indispensable acreditar que se han cumplido los requisitos académicos previstos en las leyes aplicables ", de tal suerte que los interesados deben satisfacer como " conditio sine qua non " dichos requerimientos para conseguir tal documento.

Los artículos 10 y 11 señalan que sólo las Instituciones de Educación Superior que impartan programas a nivel profesional podrán expedir títulos de acuerdo con sus respectivos ordenamientos y las leyes aplicables al caso.

A efecto de coordinar adecuadamente estas tareas, el artículo 13, establece que el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios para la unificación del registro profesional,

instituyendo un sólo servicio para dicha tarea; reconocerá en toda la República las cédulas expedidas por el Distrito Federal y las Entidades Federativas, en consecuencia lógica de la validez que tienen los títulos expedidos por aquel y éstas, de acuerdo con los artículos 73 fracción XXV y 121 fracción V de la Constitución Federal; así como intercambiará toda la información que se requiera para el cabal desarrollo de este programa.

Con objeto de garantizar la plena validez de los títulos, el artículo 14 establece que por ningún motivo se registrarán o revalidarán los que hayan sido expedidos en los Estados que no tengan los planteles profesionales correspondientes.

El artículo 21 prevé la existencia de la Dirección General de Profesiones como una entidad dependiente de la Secretaría de Educación Pública, la cual tendrá a su cargo la vigilancia del ejercicio profesional y será el órgano de conexión entre el Estado y los Colegios Profesionales.

El artículo 24 define al ejercicio profesional como "la realización habitual a título oneroso o gratuito de toda acto, o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter de profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro

modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato ".

Esta disposición pretende incluir en el ejercicio profesional a todas las modalidades de éste, a fin de proteger suficientemente a la sociedad al exigir el título correspondiente.

Cabe señalar que quien sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada se atribuya el carácter de profesionista; realice actos propios de una actividad profesional; ofrezca públicamente sus servicios como profesionista, use un título o autorización para ejercer algunas actividades profesionales sin tener derecho a ello o con objeto de lucrar, se una a profesionistas legalmente autorizados con fines de ejercicio profesional o administre alguna asociación profesional incurrirá en los delitos tipificados como " Usurpación de Profesiones ", en el Código Penal para el Distrito Federal en la fracción II de su artículo 250 y sancionados con prisión de 1 mes a 5 años y multa de 10 a 10,000 pesos, así como en las demás penas previstas en los artículos 61 a 66 de la Ley Reglamentaria que estamos comentando. Asimismo se establece que dichos individuos no tendrán derecho a cobrar honorarios, salvo que hayan sido autorizados provisionalmente para tal

efecto por la propia Dirección General de Profesiones, de conformidad con el artículo 68 de la misma Ley, así como del artículo 2,608 del Código Civil para el Distrito Federal.

Igualmente, "de acuerdo con el artículo 67, " se cancelarán las inscripciones de títulos profesionales, instituciones educativas o colegios profesionales por los casos siguientes:

- I. Error o falsedad en los documentos inscritos.
- II. Expedición del título sin los requisitos que establece la ley.
- III. Resolución de autoridad competente.
- IV. Desaparición de la institución educativa facultada para expedir títulos profesionales o grados académicos equivalentes; revocación de la autorización o retiro del reconocimiento de validez oficial de estudios. La cancelación no afectará la validez de los títulos o grados otorgados con anterioridad.
- V. Disolución del Colegio Profesional.
- VI. Las demás que establezcan las leyes o reglamentos.

La cancelación del registro de un título o autorización para ejercer una profesión producirá efectos de revocación de la cédula o de la autorización ".

Finalmente, resulta relevante destacar que todos aquellos que deseen optar por un título profesional, siempre y cuando no

sean mayores de 60 años y no estén impedidos por ninguna enfermedad grave, deberán prestar un servicio social previo a la titulación, el cual consistirá en la realización de tareas temporales y retribuidas o no, que se desarrollarán en interés de la sociedad y del Estado, en sus respectivas áreas de especialidad, teniendo una duración no menor de 6 meses, ni mayor de 2 años, en términos de los artículos 52, 53 y 55 de la Ley.

Por su parte, el Reglamento de la Ley, prevé algunas disposiciones de carácter complementario de índole administrativa, entre las que destacan las siguientes:

a) Obligación de las escuelas de enseñanza profesional de cercionarse que sus alumnos hayan cursado adecuada y legalmente sus estudios previos.

b) Deber de las Instituciones de Educación Superior de inscribirse en la Dirección General de Profesiones, proporcionar a la misma Dirección anualmente sus planes y programas de estudio y servicio social, informar sobre el establecimiento de nuevas carreras y los demás aspectos relativos que requiera la Dirección.

c) Limitación exclusiva a las instituciones legalmente capaces para que expidan títulos y grados.

En suma, el conjunto de disposiciones contenidas tanto en la Ley como en su Reglamento, pretenden dar plena certeza sobre

la validez de los títulos y cédulas que los profesionistas ostenten ante la sociedad, con el propósito de proteger a ésta, al tiempo de contar con cuadros profesionales debidamente calificados y competentes.

### 3.3.5 Ley Federal del Trabajo

De acuerdo con la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, las relaciones laborales en las Instituciones de Educación Superior que gocen de autonomía, estarán reglamentadas por el Apartado "A" del artículo 123 de la Ley Suprema y consecuentemente por la Ley Federal del Trabajo.

Así pues, por iniciativa presidencial se añadió en 1980 el Capítulo XVII en el Título Sexto de la Ley, conteniendo los artículos del 353-J al 353-U, los cuales norman dichas relaciones con el carácter de trabajo especial.

Se dispone como principio fundamental la armonización de la justicia social con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, así como con los demás fines propios de esas instituciones.

Determina en su artículo 353-K, que el trabajador académico será aquel que desarrolle servicios de docencia e investigación, en tanto que el administrativo será quien no realice tales funciones.

El artículo 353-L prevé que corresponderá exclusivamente a las Instituciones de Educación Superior autónomas regular los aspectos académicos en sus respectivos establecimientos.

Igualmente establece que los académicos requerirán aprobar una evaluación para ser sujetos a una relación de trabajo por tiempo indeterminado, con el supuesto lógico que ésta debe tener tal naturaleza. Permite que dichos trabajadores sean contratados por jornada completa, por media jornada o por hora de clase, preceptuando asimismo en el artículo 353-N que no será violatorio del principio de igualdad de salarios, el que éstos sean distintos en función de diferentes categorías académicas.

El artículo 353-N permite únicamente la existencia de sindicatos gremiales para el personal académico o para el administrativo, o bien de sindicatos institucionales cuando se reúnan las dos categorías de dichos trabajadores, proscribiendo, " a contrario sensu ", la creación de sindicatos nacionales, estatales o multiinstitucionales.

Solamente como un apunte acerca del sindicalismo universitario, diremos que éste debería adoptar estilos más definitivos de participación, ya que una de la notas que han distinguido a las Instituciones de Educación Superior es su profundo sentido comunitario, sustituyendo en esta nueva forma de relaciones el maniqueísmo que solamente conduce a la

confrontación estéril por la fecunda corresponsabilidad en la gestión educativa.

Se dispone en el artículo 353-Q que las cláusulas contenidas en los Contratos Colectivos de Trabajo de los académicos no se extenderán a los administrativos, ni los de éstos a aquellos, salvo pacto en contrario e igualmente se prohíbe el establecimiento de cláusulas de admisión o de exclusión en los referidos contratos para los trabajadores académicos.

Para efectos de huelga se deberá dar aviso de la suspensión de labores, por lo menos con 10 días de anticipación, en términos del artículo 353-R (tratamiento igual que a los servicios públicos determinados en el artículo 925 ), al tiempo que se fijará el personal de emergencia que deba continuar laborando para no perjudicar el desarrollo de las tareas de investigación o experimentación.

Por último, se establece en el artículo 353-U que las prestaciones de seguridad social se extenderán a todos los trabajadores, en términos de las leyes orgánicas respectivas, las cuales nunca podrán ser inferiores a las que marca la Ley Fundamental.

Las demás disposiciones generales contenidas en la Ley son aplicables, cuando no se opongan a las propias de este trabajo especial, en términos del artículo 181 de la Ley Federal de Trabajo.

Desafortunadamente la sabiduría de esta normatividad no se extiende actualmente a las Instituciones de Educación Superior privadas, ya que éstas no gozan jurídicamente de autonomía, ni de las demás prerrogativas establecidas en la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, rigiéndose sus relaciones laborales por las normas generales de la Ley Federal del Trabajo. ( Cfr. los comentarios hechos al respecto en el inciso "a", del número 3.2.1 de este Capítulo).

#### 3.4 Regimen establecido en las Constituciones Locales

El análisis que expondremos de las 25 Constitucionales de las Entidades Federativas que abordan esta materia, pretende descubrir las correspondencias o las divergencias que existen respecto a la Carta de Querétaro, en virtud que el Pacto Federal permite a cada Estado la creación de su orden jurídico interno, siempre que éste no se oponga a la norma Constitucional Federal, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Suprema. Asimismo destaca el tratamiento que las Entidades de la Federación han dado a la educación superior, en función de la competencia concurrente que les concede la referida Ley Fundamental y a su evidente trascendencia social.

#### 3.4.1 Aguascalientes

Su artículo 60 se refiere vagamente a la educación superior al establecer que " la educación popular será motivo de especial atención del Estado", omitiendo señalar cómo será esa atención y que incluirá lo "popular".

#### 3.4.2 Baja California Sur

Dispone en su artículo 12 que " la educación será motivo de especial atención del Estado ", asumiendo expresamente los mismos principios establecidos en el artículo 3o. constitucional federal y en sus ordenamientos reglamentarios.

#### 3.4.3 Coahuila

Se recogen de igual manera los principios educativos de la Constitución General de la República, en su artículo 116, introduciendo solamente el " derecho a la educación ", en terminos de su artículo 17, fracción II que dice:

" II. (Los habitantes del Estado tienen derecho )

A ser educados en los establecimientos de enseñanza sostenidos con fondos públicos, cumpliendo con las obligaciones que establezcan las leyes respectivas".

#### 3.4.4 Colima

Retoma los principios generales educativos federales que en su artículo 47. Establece que la Universidad Popular de Colima "está destinada al servicio público educacional, mismo que se desarrollará con el espíritu de formar a sus estudiantes al servicio de la colectividad " de conformidad con el artículo 98.

El artículo 99 prevé la " la concurrencia de los particulares en la función educativa ", en tanto que el artículo 101 determina que "las profesiones del abogado, ingeniero, médico, obstetra, farmacéutico, químico y odontólogo requerirán título para su ejercicio ".

#### 3.4.5 Chiapas

Escuetamente aborda el tema educativo, disponiendo solamente en su artículo 90 que " estará a cargo del Estado la educación pública en todos sus grados, siendo obligación de los ayuntamientos cooperar a este fin ", omitiendo cualquier otra consideración al respecto.

#### 3.4.6 Chihuahua

Reproduce igualmente en su artículo 144 los principios de la Constitución Mexicana, añadiendo el "derecho a la educación en los establecimientos públicos", de acuerdo con su artículo 8o.

En materia de educación superior, destaca la facultad que el Ejecutivo del Estado tiene para "retirar discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los planteles particulares", en términos de su artículo 152.

#### 3.4.7 Durango

Al igual que sus similares, adopta en su artículo 4o. los principios educacionales básicos de la Carta Fundamental, agregando también que "el Estado reconoce como garantía social el derecho a la cultura", conforme con su artículo 26.

#### 3.4.8 Estado de México

Prácticamente no encontramos aquí referencias a la educación, salvo en su artículo 172 que dispone la "inamovilidad de los

cargos en la educación primaria y la protección que el Estado concederá a los hijos menores de los maestros, en materia educativa, soslayando cualquier referencia expresa a la educación superior.

#### 3.4.9 Guanajuato

Se prevé en su artículo 98 que " el Estado continuará sosteniendo y mejorando en lo posible las escuelas profesionales.... ", prescindiendo de cualquier otra mención al respecto.

#### 3.4.10 Guerrero

Solo dispone en su artículo 96 que el Estado " protegerá la instrucción profesional ", no determinando cómo o con base a qué condiciones.

#### 3.4.11 Michoacán

Establece en su artículo 137 que " la educación pública dependerá directamente del Gobernador ". Por otra parte, asume en sus artículos 139, 141 y 142 los principios generales educativos del artículo 3o. constitucional.

#### 3.4.12 Morelos

Prevé, en su artículo 121, que " la educación se ajustará a lo dispuesto por el artículo 3o. constitucional ", otorgando explícitamente autonomía a la Universidad del Estado, en los mismos términos de la fracción VIII del artículo 3o. del Ordenamiento Fundamental.

Resalta que esta Constitución Local aún conserva la declaración que " la enseñanza es libre, pero laica, excepto la profesional de los establecimientos particulares ", al estilo de lo que disponía la Constitución Federal antes de la Reforma de 1934.

#### 3.4.13 Nayarit

Determina en su artículo 136 que " la educación que imparte el Estado, se sujetará a las prevenciones del artículo 3o. de la Constitución Federal.

En materia de educación superior pública y, en términos de su artículo 47, señala como facultad de las legislaturas la de "requerir a las Universidades dotadas de autonomía un informe anual por escrito de sus actividades", el cual será evaluado por la propia legislatura. Sin embargo, si la misma

disposición las declara " autónomas " a dichas instituciones, que objeto tiene esta obligación opuesta a ese status juridico.

#### 3. 4. 14      Nuevo León

Al igual que su similar de Morelos, indica en su artículo 30., que "la enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria (elemental y superior), que se imparta en los establecimientos particulares ".

Igualmente reproduce los demás criterios generales educativos del precepto constitucional federal en la materia.

#### 3. 4. 15      Oaxaca

Establece en su artículo 150 que " la educación pública seguirá las normas precisadas en la Constitución General y se procurará que los sistemas, planes y métodos de enseñanza. sean adaptados a las necesidades peculiares del Estado "prescindiendo de cualquier referencia explicita a la educación superior.

3. 4. 16 Puebla

Concede, en su artículo 49, facultades al Congreso del Estado para " legislar en materia educativa y para promover su desarrollo, estableciendo para tal efecto la Universidad de Puebla ". Se ajusta de igual manera a los demás principios del artículo 3o. de la Carta de Querétaro, en sus artículos 114 y 115, destacando la prohibición expresa contenida en el primero de ellos para "existencia de internados, en los establecimientos de enseñanza superior, cuando éstos sean de carácter religioso".

3. 4. 17 Querétaro

Determina en su artículo 6o. al "derecho a la instrucción de todos los habitantes del Estado en las instituciones sostenidas con fondos públicos, las cuales se atenderán a las condiciones que establezcan las leyes y los reglamentos respectivos "

Consideramos que esta última disposición es violatoria de la autonomía universitaria, establecida en la Constitución General de la República, ya que supedita su quehacer a las condiciones que le imponga el Estado.

3. 4. 18      San Luis Potosí

Establece que, en términos de su artículo 99, " la enseñanza es una de las actividades a las que el Ejecutivo prestará protección particular y a la que, con toda preerencia, impulsarán las leyes " .

Igualmente, señala que " la ley determinará la vigilancia de la autoridad sobre los establecimientos de instrucción pública " .

Dispone en su artículo 100 la " autonomía para la Universidad del Estado " y preceptúa que " la libertad de cátedra es la norma de su funcionamiento cultural " , imponiendo asimismo a dicha Entidad la aportación de un subsidio anual, en la medida de sus posibilidades presupuestales.

3. 4. 19      Sinaloa

Señala que " la educación que imparta el Estado tendrá la orientación filosófica demarcada en el artículo 3o. de la Constitución Nacional " .

En el nivel superior, la fracción XI de su artículo 65 determina que el Ejecutivo del Estado tendrá la facultad y obligación de " expedir los títulos profesionales concedidos por las instituciones docentes oficiales del Estado, de acuerdo en las leyes que las fijan, y autorizar los expedidos por los establecimientos docentes descentralizados, de conformidad también en las leyes respectivas ", omitiendo regular lo relativo a los expedidos por las Instituciones de Educación Superior privadas.

#### 3.4.20 Sonora

Repite en sus artículos 90, 91, 92 y 93 los mismos principios del artículo 3o. Constitucional Federal ( En cuanto a la educación superior se refiere, destaca lo establecido en el artículo 94-a que establece como obligación del gobierno del Estado la de " fomentar y difundir la enseñanza universitaria".

#### 3.4.21 Tabasco

Ajusta, en términos de su artículo 5o., la " educación que imparta en el Estado a lo dispuesto en la Constitución General de la República y a las leyes que de ella emanen".

#### 3.4.22 Tamaulipas

Establece en su artículo 138 la " obligación del Estado de impartir y fomentar la enseñanza pública en todos sus grados ". Subordina la educación que se desarrolle en los establecimientos particulares a los principios del artículo 30. de la Constitución Nacional.

#### 3.4.23 Veracruz

Dispone que " a fin de difundir la cultura superior, se creará la Universidad Veracruzana, la cual estará al servicio de las clases laborantes, su organización y funcionamiento se definirán conforme a lo que preceptúe la ley".

Por otra parte, el artículo 87 prevé como facultades y obligaciones del Gobernador "las de expedir lo títulos profesionales con arreglo a las leyes; reconocer la validez de los que se expidan en otras entidades, observando la fracción V del artículo 121 de la Constitución Federal; presidir el Consejo Universitario y nombrar al Rector".

Como podemos advertir la garantía de autonomía universitaria se encuentra sensiblemente limitada por la amplia intervención del Ejecutivo Local en la educación superior del Estado.

#### 3.4.24 Yucatán

Establece en su artículo 30, como atribuciones del Congreso: La de " expedir leyes sobre educación pública ", con sujeción a ciertas bases, entre las que destaca, en lo relativo a la educación superior, la de que "la educación preparatoria y la profesional serán o no gratuitas, según lo determinen las leyes".

Consideramos ociosa esta última disposición, ya que la Constitución Federal establece actualmente en la fracción VII del artículo 30. constitucional que toda la educación que preste el Estado será " gratuita ".

#### 3.4.25 Zacatecas

Dispone en su artículo 135 que " es un servicio honorífico en el Estado dedicarse a impartir instrucción. La ley señalará los premios y recompensas a que se hagan acreedoras las personas que se dediquen a tan meritoria misión ".

Este precepto lejos de constituir una norma jurídica positiva, es más una declaración idealista acerca del desarrollo de la función educativa en general.

#### 3.4.26 Retrospectiva.

El estudio de los ordenamientos de las Entidades Federativas nos han demostrado que a pesar de que nuestro país posee un sistema federal, las distintas Constituciones Locales son poco más que una imitación de la General de la República, introduciendo solamente algunas modificaciones formales en lugar de auténticas normas que, sin oponerse al Texto Fundamental, respondan al las necesidades políticas, sociales y económicas regionales.

## CAPITULO IV

### NATURALEZA JURIDICA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

## CAPITULO IV

### NATURALEZA JURIDICA DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

Antes de abordar plenamente el tema que nos ocupa, conviene precisar que entendemos por naturaleza jurídica de una cosa.

Naturaleza, nos dice Walter Brügger es el " el modo de ser de cada ente tal como le corresponde por su origen ..., en cuanto a principio dinámico de desarrollo, en cuanto a fundamento interno de sus dimensiones activa y pasiva " (21).

Visto de tal manera, naturaleza jurídica será el " modo de ser jurídico " de una institución, en otras palabras, la suma de cualidades normativas de la conducta externa de hombre en relación con dicha figura, a efecto de lograr la justicia y el bien común.

Así, todas las instituciones jurídicas poseen una naturaleza que las determinan y las hacen diferentes entre sí.

21) DICCIONARIO DE FILOSOFIA, pág. 330

En este orden de ideas, determinaremos primeramente qué entendemos por educación superior y qué connotación social y jurídica detenta dicha función, retomando algunos de los planteamientos expuestos en los Capítulos precedentes.

En primer término diremos que la educación es el proceso cultural por excelencia, un proceso que tiende a desarrollar todas las cualidades humanas para realizar integralmente al hombre.

Así, mientras que la instrucción sólo se reduce a un saber, la educación se extiende a la valoración crítica de ese saber. La educación superior es el último segmento formal de ese proceso, mismo que incluye los niveles de licenciatura, maestría y doctorado (de acuerdo con la descripción proporcionada por el artículo 18 de Ley Federal de Educación).

Decimos formal porque aunque estos grados son ciertamente la cúspide de la pirámide educativa tradicional, la educación es una tarea permanente que se agota sólo con la existencia.

En cuanto a su dimensión social, hemos dicho que la educación superior tiene la ingente misión de formar hombres al más alto nivel, al tiempo de constituirse en " conciencia crítica de la nación ", aportando para tal efecto soluciones y alternativas al desarrollo del país.

Jurídicamente hablando, la Constitución como Ley Suprema de la Unión, las Constituciones Locales, y las leyes reglamentarias recogen de diversa manera estos principios, de tal forma que la educación superior en el derecho positivo mexicano es destacada exponente de los valores universitarios.

En efecto, al reconocerse tácitamente la libertad de enseñanza en este nivel, como derecho que ejercen igualmente Estado y particulares en beneficio de la comunidad se actualizan los fines propios de la educación superior.

Todo orden jurídico tiene por objetivo apoyar el desarrollo de las instituciones sociales y evitar con su aplicación desviaciones y conflictos, de ahí que la naturaleza jurídica de la educación superior deba ir acorde con la propia actividad normada y con el propósito de apoyar, promover y resolver, nunca con el de limitar, restringir o complicar.

#### 4.1 La educación superior como servicio al público

Quizá una de las cuestiones más importantes que haya que dilucidar para determinar la naturaleza jurídica de la educación superior en el derecho mexicano sea si esta función corresponde efectivamente a la prestación de un servicio público o no.

La interesante controversia surge en las declaraciones formuladas en la fracción IX del artículo 3o. y en la XXV del artículo 73 constitucionales que le conceden precisamente ese carácter, principio que es retomado por la mayoría de las Constituciones Locales, la Ley Federal de Educación, así como en otras disposiciones correlativas y reglamentarias de los citados preceptos de la Ley Fundamental.

Sin embargo, al confrontar los diversos conceptos que nos proporciona el maestro Ignacio Burgoa (22), al respecto de lo que ha sostenido la doctrina nacional y extranjera acerca del servicio público, con las características jurídicas que tiene la educación superior, aparecen discrepancias fundamentales que no permiten ajustar del todo el referido concepto con dicha función.

En efecto, Dugit considera que "servicio público es toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes".

Jezé afirma que "la administración, para satisfacer necesidades de carácter general, emplea dos procedimientos: Uno de Derecho Privado y otro de Derecho Público. El primero es el que usan los particulares cuando dan satisfacción a las necesidades colectivas y el segundo, que expresa, el servicio público, se contiene en reglas jurídicas especiales que

22) BURGÓA, Ignacio. Op. Cit., págs. 418 y 419

tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo de dicho servicio, dando lo más rápido y completamente posible satisfacción a las necesidades de interés general " .

Hauriou sostiene que el servicio público es " un servicio técnico prestado al público de una materia regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública " .

Bielsa señala como elemento fundamental del servicio público " su realización por la administración pública directa o indirectamente " .

Fraga identifica los servicios públicos con las atribuciones del Estado, al afirmar que " el servicio público sólo habrá de referirse a formas especiales de organización para realizar las atribuciones del Estado " .

En tanto que Serra Rojas concibe a dicha figura como " una actividad técnica, directa o indirectamente realizada por la administración pública " .

Independientemente de las diferencias entre los distintos conceptos que han sido transcritos, éstos comparten, a nuestro juicio, tres elementos fundamentales que le dan técnicamente el carácter a dicha institución:

- a) En primer término, coinciden en afirmar que el servicio público presupone la existencia de una necesidad colectiva, es decir reclamos sociales de índole general.
- b) En segundo lugar el concepto determina que dicha necesidad sea satisfecha de forma permanente y continuada, de manera que no basta que una necesidad surja transitoriamente, sino que requiere que su presencia sea constante, y por ende, de igual manera su satisfacción.
- c) Finalmente, el tercer aspecto lo constituye el que corresponde originariamente al Estado su prestación, pudiendo éste permitir discrecionalmente a los particulares participar en dicha tarea, mediante el régimen administrativo de la concesión, la cual consiste en que la "administración pública, concedente, otorga a los particulares, concesionarios, el derecho para explotar un bien propiedad del Estado o para explotar un servicio público (23), misma que adquiere la forma de un contrato, con derechos y obligaciones expresas para ambas partes, quedando su determinación sujeta, tanto a las disposiciones legales, como a la propia voluntad de los contratantes.

23) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Op. Cit.,Tomo I, pág.566

Vale la pena diferenciar claramente, a la concesión administrativa de la autorización en lato sensu ( autorización, permiso y licencia ), ya que mientras en la primera el derecho original le corresponde al Estado, en la segunda dicho derecho radica en los particulares, sólo que en virtud de algunas circunstancias de interés público, se condiciona su ejercicio a la satisfacción de determinados requisitos.

De tal suerte, al comparar estas notas esenciales del servicio público con el régimen jurídico propio de la educación superior, podemos apreciar que si bien esta función tiene el claro propósito de atender una necesidad colectiva, la Constitución y las demás leyes en la materia permiten en ella una libre concurrencia entre Estado y particulares, quedando actualmente a discreción de estos últimos la posibilidad de optar para que el poder público reconozca sus estudios, con objeto de que sus certificados, diplomas, títulos y grados tengan plena validez y permitan finalmente a sus detentadores el legal ejercicio profesional.

Así pues, la aceptación que la educación superior efectivamente es un servicio público, se adecuaría a la naturaleza de las Instituciones de Educación Superior públicas, pero disonaría con la de las privadas, dejándolas en una manifiesta irregularidad e inseguridad jurídicas, ya que estarían prestando un servicio público sin concesión

alguna, requisito indispensable para que el Estado ceda el ejercicio de una potestad que le pertenece, a favor de los particulares.

Sin embargo, lejos de tener que funcionar hipotéticamente bajo una concesión administrativa, esta clase de establecimientos ni siquiera requieren de una mera autorización, según se desprende de la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Federal y de las demás leyes aplicables, tal como ha quedado debidamente asentado en el análisis correspondiente que se hizo en el anterior Capítulo de este trabajo, reconociéndose en materia de educación superior una libre participación del Estado ( Federación, Estados y Municipios ) y los particulares.

En virtud de esta problemática, al declararse en diferentes ordenamientos positivos como servicio público algo que realmente no lo es, el maestro Andrés Serra Rojas aporta elementos para solucionar esta contradicción estableciendo la categoría de " servicios públicos impropios ", la cual comprende a " los que satisfacen una necesidad de interés general, correspondiendo su realización a la actividad privada, regulada por leyes y reglamentos de policía " (24).

Estimamos sumamente forzada esta pretendida adecuación de dos conceptos esencialmente distintos, ya que tratar de modificar

24) SERRA ROJAS,, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1985, Tomo I, pág. 114.

que el Estado es a quien le corresponde la prestación originaria de los multitudinarios servicios, es desvirtuar la noción de servicio público, creando otra diferente que se aparta sustancialmente de la original.

Y, aunque algunos tratadistas consideren, como fuente de la creación del servicio público la sólo declaración del mismo por la ley, preferimos, por elemental congruencia, adoptar como naturaleza jurídica de la educación, la de " servicio al público ". En síntesis, cuando el desarrollo de una actividad no concierne exclusivamente al Estado, sino que es susceptible de llevarse a cabo por los particulares, " tal actividad no configura un servicio público propiamente dicho, aunque tienda a satisfacer necesidades colectivas. En esta hipótesis se estaría en presencia de un servicio al público, que es diferente de servicio público " (25).

A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que una de las notas distintas del servicio público es justamente su prestación exclusiva por el Estado (26).

Así pues, aceptar el planteamiento " ad literam " que formulan la Constitución General de la República y las demás leyes al respecto del concepto que se ha venido comentando,

25) BURGDA, Ignacio. Op.Cit. pág. 419

26) SEMINARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, Quinta Epoca. Tomos LXXXVI pág. 2,090 y LXXXIX pág. 3,795.

es ir contra del propio espíritu del artículo 3o. de la Ley Suprema, en lo relativo a la educación superior.

Retomando todas estas reflexiones, podemos proponer la siguiente expresión para la educación superior desde el punto de vista jurídico:

" Es el servicio al público que prestan el Estado y los particulares en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado, en satisfacción permanente y constante de una necesidad social ".

#### 4.2 La educación superior y el ejercicio profesional

Aunque ciertamente ya hemos expuesto algunas consideraciones acerca de este aspecto en los Capítulos precedentes, de cualquier manera resulta oportuno recapitular algunas reflexiones en este momento, ya que el ejercicio profesional se encuentra estrechamente vinculado a la educación superior.

Esta íntima relación se manifiesta no sólo porque el egresado de una Institución de Educación Superior desee aplicar con propósitos individualistas sus conocimientos, los que ha pesar de ser explicables, no realizan plenamente los ideales universitarios. En efecto, como ya afirmamos, la auténtica misión en esta función sólo se actualiza cuando se revierte en la sociedad lo que se ha recibido.

La Ley exige que ciertas profesiones tengan título para su ejercicio, en virtud de una necesaria tutela por parte del Estado en ese aspecto, a efecto de proteger los intereses de la comunidad.

Los distintos sistemas jurídicos que norman a la educación superior, establecen igualmente diferentes regulaciones en materia de expedición de certificados, diplomas, títulos y grados, pudiendo hablar de dos vertientes al respecto:

La primera consiste en que la Educación Superior que imparte el Estado posee validez "per se", ya sea que esta función la desarrolle directamente la Federación, los Estados o los Municipios, o bien los organismos descentralizados de éstos, en términos de lo establecido en la fracción XXV del artículo 73 y en la fracción V del artículo 121 constitucionales.

En segundo término tenemos a las Instituciones de Educación Superior privadas, las cuales pueden erigirse libremente, requiriendo en la actualidad de un reconocimiento del Estado si desean que sus estudios, certificados, diplomas, títulos y grados sean plenamente válidos y habiliten al interesado para el ejercicio profesional, pudiendo también impartir estudios sin dicho reconocimiento, pero con la secuencia que éstos no tendrán ninguna validez en la República.

Así es que mientras hoy en día los estudios y documentos que acreditan a los mismos, expedidos por las Instituciones de Educación Superior públicas, tienen validez intrínseca, los dados por las Instituciones de Educación Superior privadas la tienen en virtud de un acto expreso del poder público, el cual puede ser concedido, negado o revocado discrecionalmente, de conformidad con lo señalado en la fracción V del artículo 3o. constitucional, pudiendo constituir esta una acción arbitraria frente al que el individuo queda en estado de indefensión.

De tal suerte, que una de las principales diferencias entre las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, radica en la validez de sus estudios, certificados, diplomas, títulos y grados, ya que tanto su objeto como sus fines son iguales.

Sin embargo, existen algunas otras divergencias obedeciendo a su origen que conviene establecer con toda claridad para los efectos de nuestro estudio.

#### 4.3 Sistemas jurídicos de la educación superior en México

La educación superior en México posee, como ya se ha dicho, dos grandes vertientes " El sector público y el sector privado, de tal manera que para su análisis nos referiremos a estos dos regímenes generales.

#### 4.3.1 Instituciones de Educación Superior públicas

Las Instituciones de Educación Superior públicas funcionan básicamente en dos grandes subsistemas: Las que tienen el carácter de organismos descentralizados y las que actúan como entidades centralizadas.

##### 4.3.1.1 Instituciones de Educación Superior públicas descentralizadas.

Esta forma de organización administrativa consiste en que el Estado relaja los lazos con ciertas entidades, a fin de que éstas realicen determinadas actividades, desvinculadas en mayor o menor grado de la Administración Centralizada, y con relativa independencia, así como con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Conservan su carácter de organismos estatales, dependiendo en última instancia del Titular de la Administración Pública al que correspondan, de modo que pueden existir tanto organismos públicos descentralizados federales como estatales.

La descentralización surge cuando la administración central no puede o no desea hacerse cargo de una actividad directamente, y por ello encomienda su realización a una entidad de tal naturaleza.

En esta materia, podemos hablar fundamentalmente de descentralización por servicio o por región ( aunque Gabino Fraga propone la existencia de una tercera, por colaboración, misma que haremos referencia cuando ayudamos a las Instituciones de Educación Superior privadas ).

La descentralización por servicio opera cuando es necesaria la prestación de un servicio técnico determinado, para el cual se requiere un alto grado de especialización, en tanto que la descentralización por región obedece al traslado de ciertas funciones a organismos regionales, como en el caso del Municipio.

En el caso de las Instituciones de Educación Superior que estamos estudiando evidentemente tienen su origen en la descentralización por servicio, ya que la educación es claramente una actividad que supone una alta dosis de preparación específica, al tiempo de requerir de independencia y autonomía para el cumplimiento de sus objetivos.

Intencionalmente no habíamos querido emplear la palabra autonomía, ya que éste es un término con múltiples acepciones, en virtud que puede referirse desde a una facultad general para determinar la organización interna, hasta la posibilidad de nombrar a los máximos órganos de gobierno, administrar libremente el patrimonio y establecer los objetivos organizacionales.

Las Instituciones de Educación Superior públicas que funcionan como organismos descentralizados, tienen su origen generalmente en una Ley expedida por el Poder Legislativo, ya sea Federal o Local o bien en un Decreto Administrativo dado por el Titular del Poder Ejecutivo en cualquiera de los dos niveles de organización política enunciados, los cuales les conceden en la mayoría de los casos el status de "autónomas".

Esta condición, hoy extendida prácticamente en toda la República, les otorga las prerrogativas y los derechos establecidos en la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, mismos que son:

a) " Facultad y responsabilidad de gobernarse a si mismas ", no determinándose hasta donde puede llegar esta facultad, ya que en algunas instituciones los representantes del poder público tienen gran injerencia en la designación de la máxima autoridad ejecutiva ( Rector), así como en otros asuntos trascendentales.

b) " Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura ", de acuerdo con los principios del artículo 3o. de la Ley Fundamental.

c) " Respetar la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas ".

d) " Determinar sus planes y programas de estudio ".

e) " Fijar los términos de ingreso y permanencia de su personal académico ", regulando todas sus relaciones de trabajo por el Capítulo XVII del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo.

f) " Administrar libremente su patrimonio, siendo éste un instrumento que hace posible y operante la autonomía, ya que sin independencia económica dicha facultad puede verse reducida a una sólo declaración ideal.

Estas condiciones especiales que prevalecen en las Instituciones de Educación Superior públicas son mucho más que una simple " autonomía técnica ", expresando con ello que el legislador consideró tan importantes estos principios para el quehacer universitario que los declaró consubstanciales a dicha tarea.

Aún más, por mandato expreso del artículo 31 de la Ley Federal de Educación las Instituciones autónomas sólo se regirán por sus respectivos ordenamientos legales.

Un problema que queda por abordar, es que la doctrina ha sostenido que los organismos públicos descentralizados por servicio tienen a su cargo la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en el caso de la educación superior esto no es exacto, pues como ya ha quedado debidamente asentado en el primer apartado de este Capítulo, aunque la Constitución y los distintos ordenamientos en la materia se

refieran a ella en tal sentido, técnicamente esa función no corresponde a dicho concepto a la luz del mismo espíritu del Texto Fundamental, por lo que al emplearse impropia- mente tal noción se ocasionan contradicciones en el seno de la Ley Suprema que se resolverían si en lugar de "servicio público" habláramos de "servicio al público".

En tal virtud, las Instituciones de Educación Superior que son organismos públicos descentralizados desarrollan un servicio al público en el que el Estado participa tan válida y legítimamente como los particulares.

Estos establecimientos comparten entre sí algunos elementos en su organización interna que resulta oportuno subrayar:

#### A) Organos de Gobierno

La mayoría de las Instituciones de Educación Superior públicas poseen órganos de gobierno que, de acuerdo a su propia naturaleza, les permiten cumplir con sus funciones, siendo los más destacados los siguientes:

##### a) Junta de Gobierno

Es un organismo fundamentalmente de carácter electoral, a fin de designar a las autoridades superiores universitarias.

Esta entidad fue introducida originalmente por la Universidad Nacional Autónoma de México en su Ley Orgánica de 1945, como un instrumento para que tanto el Rector como los distintos Directores fuesen nombrados por una instancia independiente del Estado, recogiendo la voluntad de la Comunidad Universitaria.

El número de sus miembros oscila, dependiendo de cada institución, de 5 a 15 miembros, siendo regularmente éstos electos por otro órgano universitario, atendiendo a criterios de trayectoria académica y profesional; honorabilidad; prudencia y buen juicio:

#### b) Consejo Universitario

Es una institución esencialmente legislativa, ya que a esta instancia le compete la determinación del orden jurídico interno universitario ( con excepción de las Leyes Orgánicas que son expedidas por el Congreso de la Unión o por el Local, según corresponda, o bien por sus Decretos Constitutivos que son dados por el Titular del Poder Ejecutivo Federal o de la respectiva Entidad Federativa ).

Es un organismo representativo de todos los sectores de la institución por lo que Miguel González Avelar le llama " la expresión moderna del antiguo claustro" ( 27 ).

Igualmente es el último responsable de la vida académica de la Casa de Estudios y donde no existe Junta de Gobierno, asume funciones legislativas y de " máxima instancia " para la resolución de las controversias institucionales.

c) Rector

Es el más alto funcionario ejecutivo que tiene a su cargo la suprema coordinación de las tareas universitarias, el liderazgo, la representación legal y la dirección administrativa, siendo auxiliado en tales responsabilidades por los distintos Directores académicos y administrativos y por otras autoridades similares.

Las distintas Leyes Orgánicas establecen ciertos requisitos que debe satisfacer quien pretenda ocupar tal encargo, entre los que podemos mencionar la nacionalidad

27) GÓNZALEZ AVELAR, Miguel y LARA SAENZ. Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior, Pág. 42.

mexicana; edad mínima entre 30 y 35 años y máxima entre 60 y 75 años; grado académico por lo menos de licenciatura, determinados servicios en la institución ( fundamentalmente docentes ); incompatibilidad de cargos políticos, así como excelencia y probidad profesionales.

Su designación queda en la Junta de Gobierno, en el Consejo Universitario o en el propio Ejecutivo del Estado, ya sea indirectamente, mediante la presentación a la Junta de Gobierno o el Consejo Universitario de una terna ( en Durango, Guadalajara y Tlaxcala ) o directamente ( en Guanajuato, Sinaloa y Veracruz ).

#### B) Régimen Patrimonial

Al ser las Instituciones de Educación Superior de carácter público, éstas cuentan con variados apoyos financieros y subvenciones federales y estatales, mismos que les permiten atender sus necesidades materiales, los cuales, en términos de la fracción VIII del artículo 3o. constitucional, son administrados libremente, con la limitación prevista en el artículo 27 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior que determina que " dichos recursos no podrán ser utilizados para fines distintos a los que haya sido destinados " .

De igual manera el artículo 22 de este último ordenamiento dispone de un régimen de privilegios fiscales en apoyo a sus finanzas institucionales

Esta infraestructura organizacional ha sido diseñada para conjugar su cabal funcionamiento con el desarrollo de sus funciones sustantivas, de acuerdo con los principios constitucionales y legales en la materia.

#### 4.3.1.2 Instituciones de Educación Superior públicas centralizadas.

Esta clase de instituciones, a diferencia de las descentralizadas, guardan una relación directa y estrecha ya sea con la Administración Pública Centralizada Federal o Estatal, teniendo el carácter de organismos desconcentrados.

" La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente " ( 28 ).

28) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, pág. 208.

Los establecimientos que nos ocupan, por lo general no tienen el rango de universidades por la dimensión de sus alcances y se encuentran dentro de la órbita de alguna Secretaría de Estado a nivel Federal o Local.

Sus funcionarios son nombrados directamente por acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo al que correspondan, rigiéndose por las leyes aplicables en la materia.

Existen usualmente hacia adentro ciertas instancias de gobierno, entre las que destaca el Rector o Director General y los Consejos Académicos o Técnicos, responsables básicamente de la atención a la vida académica institucional, conservando, no obstante, la suprema autoridad el Titular del Ejecutivo por conducto del Secretario del Ramo.

En cuanto a su patrimonio éste depende en su totalidad del erario público del sector central, de acuerdo con los presupuestos aprobados por el Congreso de la Unión o por el de la Entidad Federativa correspondiente.

Estimamos que esta forma de organización no es del todo compatible con la necesaria autonomía en las Instituciones de Educación Superior, ya que, aunque estrictamente habiendo la Ley actualmente no les concede esa prerrogativa, hemos apuntado que dicha condición es indispensable para el cabal

desarrollo de sus actividades, independientemente de las formas administrativas que adopten para su organización.

Desconocer esta calidad, es colocar a la ciencia y a la cultura, subordinadas a intereses ajenos o incompatibles con la búsqueda de la verdad.

Ejemplos de estas Instituciones a nivel nacional son el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea y la Escuela Normal Superior, en tanto que en el ámbito local encontramos a las Escuelas Normales y a los Tecnológicos Estatales.

#### 4.3.2 Instituciones de Educación Superior Privadas

Las Instituciones de Educación Superior Privadas, funcionan bajo diversas modalidades, de acuerdo al régimen al que pertenezcan.

En términos generales, existen en la doctrina administrativa dos modos generales de conceptualizarlas:

La primera forma es sostenida por Gabino Fraga, quien partiendo de la base que la educación es un servicio público,

propone que los particulares participen en ella en virtud de una " descentralización por colaboración ", la cual " se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas para cuya resolución se requiere una preparación técnica de que carecen los funcionarios políticos y los empleados administrativos de carrera. Para tal evento, y ante la imposibilidad de crear en todos los casos necesarios, organismos especializados que recargarían considerablemente la tarea y los presupuestos de la administración, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa " (29).

" La autorización del poder público constituye un elemento fundamental en la descentralización por colaboración " (30).

Disentimos en que los conceptos expuestos sean aplicables, como lo apunta igualmente Fraga a, " la mayoría de las Escuelas Libres Universitarias " (31) , nomenclatura genéricamente equivalente a la de Instituciones de Educación Superior privadas con reconocimiento de validez de estudios, ya que aceptar tal planteamiento supondría reconocer que dichos establecimientos son, de algún modo, parte integrante

29) FRAGA, Gabino. Op. Cit. pág. 208.

30) Idem pág. 214

31) Idem pág. 213

de la administración pública, lo cual es absolutamente inexacto, ya que entonces el Estado tendría poder directo sobre ellos, siendo esto contrario al mismo espíritu del artículo 3o. de la Ley Fundamental, en lo relativo a la educación superior.

A mayor abundamiento, la referida autorización que requieren estos organismos para operar no existe para las Instituciones de Educación Superior privadas, las cuales pueden establecerse libremente al amparo de la norma constitucional invocada.

Asimismo, esta figura administrativa se fundamenta en la concepción impropia que las leyes dan a la educación como servicio público, la cual, como ya indicamos, se opone al tratamiento que la Carta de Querétaro concede a la función que nos ocupa en este trabajo.

Este intento para explicar dicha clase de entidades, es una ficción jurídica que se aparta sustancialmente de los conceptos auténticos de la descentralización y del desarrollo de la educación superior.

Por lo tanto, en lugar de estos planteamientos preferimos adoptar los propuestos por Serra Rojas, quien se refiere a " Instituciones Privadas de Interés Público ".

Dice el ilustre jurista: " En algunas de las actividades que principalmente regula el derecho privado, el Estado se ve obligado a intervenir por tratarse de materias que se relacionan y protegen el interés colectivo o porque el Estado así lo estima conveniente en la defensa y administración de sus intereses " (32).

Así, " las sociedades privadas no se convierten en personas públicas... ellas no constituyen un servicio público, simplemente interesan al Estado por su repercusión de carácter general, son actividades de utilidad general " (33).

Esta noción se ajusta mucho mejor con la auténtica naturaleza de las Instituciones de Educación Superior privadas, ya que si bien realizan servicios al público de utilidad general conservan su independencia e identidad frente al Estado.

Por otra parte, desde el punto de vista de su constitución social, estos establecimientos son auténticas personas jurídicas que asumen la forma de Asociaciones Civiles, pues son entidades que realizan actividades no lucrativas y sin fines preponderantemente económicos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2670 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en

32) SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. pág. 759

33) SERRA ROJAS, Andrés. Idem. pág. 768

materia federal, definición que es recogida por los demás ordenamientos civiles de las Entidades Federativas del país.

En tal virtud, existe como máximo órgano social de autoridad la Asamblea General de Asociados, que tendrá facultades, en términos del artículo 2676 del referido Código Civil, para:

- a) Admitir y excluir asociados.
- b) Disolver anticipadamente la asociación o prorrogar su duración por más tiempo del fijado en los Estatutos.
- c) Nombrar Director o Directores, cuando no hayan sido nombrados en la escritura constitutiva.
- d) Revocar los nombramientos hechos.
- e) Resolver sobre los demás asuntos que le encomiendan los Estatutos.

Las funciones de dirección pueden realizarlas uno o varios Directores o un Consejo Directivo, mismo que poseerá las atribuciones que expresamente le concedan los Estatutos, los cuales serán la norma suprema de la Asociación ( equivalentes a las Leyes Orgánicas en las Instituciones de Educación Superior públicas ), debiendo ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para que produzcan efectos contra terceros.

Las Instituciones de Educación Superior privadas pueden ser creadas directamente en un contrato de asociación con las

modalidades que hemos comentado, o bien ser establecidas por otra asociación ajena, ente cuyos fines aparezcan precisamente el de fundar esta clase de entidades, teniendo éstas las mismas características legales que se han apuntado.

En cuanto a sus órganos de gobierno interno, la mayoría comparte los existentes en las Instituciones de Educación Superior públicas autónomas ( Junta de Gobierno, Consejo Universitario, Rector, Directores Académicos y Administrativos ), modificando sólo en ocasiones su denominación y adecuando en otras sus facultades a su propia realidad.

En orden a su condición de organismo privado, su patrimonio es exclusivamente de origen particular, sin que actualmente reciban apoyos financieros por parte del Estado, aunque debido a su calidad de Asociaciones Civiles no están obligados al pago del Impuesto sobre la Renta, ni a otros gravámenes correlativos.

Sin embargo, consideramos que tanto los estímulos fiscales como las demás colaboraciones económicas que el Estado pueda conceder a estos establecimientos, cuando así lo requieran, constituirían valiosos instrumentos para promover el desarrollo de la función que nos ocupa.

Finalmente, en lo relativo a su status juridico académico podemos clasificarlas en tres grandes grupos:

#### 4.3.2.1 Instituciones de Educación Superior privadas incorporadas

Esta clase de instituciones funcionan incorporándose a una Institución de Educación Superior pública, que tenga facultades para ello, en términos de su respectiva Ley Orgánica o Decreto Administrativo constitutivo.

Esta decisión de incorporarse tiene por objeto que los estudios, certificados, diplomas, títulos y grados adquieran validez, en virtud de la que tienen los dados por la incorporadora.

La obligación y la limitante fundamental en este caso consiste en que la incorporada debe sujetarse a los planes y programas de estudio; a las supervisiones; así como a los demás lineamientos que establezca la incorporadora, de acuerdo con las normas aplicables al caso.

Esta forma aunque tiene la ventaja de contar con la tutela y el respaldo académico de una institución pública, restringe y limita la libertad académica de la institución privada que

optó por tal condición, así como la capacidad para aprovechar su experiencia propia para cuestiones fundamentales.

#### 4.3.2.2 Instituciones de Educación Superior privadas con reconocimiento de validez.

Esta figura jurídica, cercana a la autonomía que detentan, la mayoría de las Instituciones de Educación Superior públicas, consiste en que el Estado se convierte en garante ante la sociedad de que una Institución de Educación Superior privada tiene la suficiente madurez y calidad para impartir ciertos estudios y expedir los certificados, diplomas, títulos y grados correspondientes, por lo que a éstos se les concede plena validez.

El reconocimiento citado toma actualmente la forma de un acto administrativo constitutivo de derechos y obligaciones, expedido, de acuerdo con la Ley Federal de Educación y la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, ya sea por el Ejecutivo Federal en el ámbito nacional, o por el Estatal en su respectiva jurisdicción local, a favor de una Institución de Educación Superior privada que satisfaga determinadas condiciones y requisitos académicos y administrativos.

Decimos que es una forma cercana a la autonomía, porque aunque la institución puede elaborar sus propios planes y programas, éstos deben ser aprobados en última instancia por la Secretaría de Educación Pública o la dependencia equivalente en los Gobiernos Estatales.

Como ya hemos igualmente señalado, los demás derechos derivados de la autonomía universitaria, aunque se encuentran presentes " de facto ", no les corresponden " de jure ", salvo lo relativo a su libre administración patrimonial, potestad evidente por ser organismos de carácter particular.

En cuanto a sus relaciones laborales, éstas se regulan como cualquier ocupación, en lugar de como trabajo especial, status que poseen las que surgen en las Instituciones de Educación Superior públicas y que se reglamentan conforme al Capítulo XVII del Título Sexto de la Ley Federal del Trabajo.

Por otra parte, la discrecionalidad prevista actualmente en el otorgamiento, negación o revocación de dicho reconocimiento, atenta sensiblemente contra la libertad de tales instituciones para realizar sus propios fines con auténtica independencia frente al Estado, legitimando la arbitrariedad en que puede incurrir el Poder público frente a los gobernados al violar las más elementales garantías individuales.

Por último, a fin de garantizar la debida información a la sociedad, la Ley Federal de Educación establece en su artículo 41, que estos establecimientos tienen la obligación de registrarse y externar esa calidad públicamente.

#### 4.3.2.3 Instituciones de Educación Superior privadas sin reconocimiento de validez.

Estas Instituciones poseen una amplia libertad, derivada de que no requieren ninguna intervención ajena a ellas.

Sin embargo, tienen el inconveniente que sus estudios, certificados, diplomas, títulos y grados no tienen validez oficial y por tanto sus detentadores no están legalmente habilitados para ejercer profesiones que requieren título, en términos de las leyes en la materia.

Generalmente se imparten en dichos establecimientos justamente estudios que no necesitan de dichos documentos para el ejercicio profesional.

Para finalizar, el artículo 41 de la Ley Federal de Educación, igualmente obliga al registrarse a estas instituciones, así como a manifestar tal condición al público.

## CAPITULO V

### ALCANCES JURIDICOS DE LA EDUCACION SUPERIOR EN MEXICO

## CAPÍTULO V

### ALCANCES JURIDICOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MEXICO

#### S.1 El presente de la educación superior en el orden jurídico mexicano.

Reflexionar acerca de la educación superior en el México contemporáneo es hacerlo acerca del más importante de los proyectos nacionales, ya que la misión insustituible de alimentar los cuadros sociales con hombres formados al más alto nivel, es evidentemente tarea prioritaria para cualquier pueblo.

En efecto, tal es la trascendencia que tiene esta función para la nación, que podemos encontrar amplias referencias en todos los grados de nuestro orden jurídico, desde la Constitución General de la República, descendiendo a las de las Entidades Federativas, hasta una gran variedad de leyes y ordenamientos reglamentarios. entre los que destacan la Ley Federal de Educación, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, las diversas Leyes Locales en la materia, las Leyes de Profesiones, las Leyes Orgánicas de las distintas Instituciones de Educación Superior públicas y los

Decretos Administrativos que conceden reconocimientos de validez.

Este vasto y singular tratamiento constituye una clara decisión política del Estado, entendiendo a éste no sólo como a la autoridad, sino como la suma de sus elementos constitutivos ( pueblo asentado en un territorio con un gobierno determinado ) que forman un todo indivisible.

Hoy en día, nuestra República cuenta con 344 Instituciones de Educación Superior, 154 públicas y 190 privadas que trabajan impartiendo docencia, realizando investigación y difundiendo la cultura, al tiempo que se esfuerzan por aportar la crítica profunda sobre los sistemas sociales, económicos, políticos y religiosos que interactúan en el país, buscando mantenerse permanente y cercanamente vinculadas a la comunidad, donde y por quien justifican su quehacer y presencia.

Estas instituciones, con modos de organización diferentes, integran un estrato en que valores tales como la verdad y la libertad son sus criterios fundamentales.

Sin embargo, también se enfrentan a grandes limitaciones que detienen su avance, impidiendo con ello el mismo progreso nacional.

Es evidente que en contexto internacional se observa una relación significativa entre el grado de " desarrollo universitario " y el de un país. Los logros tecnológicos, científicos y culturales más notables tienen su origen en dichos establecimientos, refrendando su destacada participación en el logro del bienestar comunitario.

En este orden de ideas, y como ya se ha puntualizado, la norma jurídica tiene por objetivo esencial asegurar la convivencia humana, logrando el pleno desarrollo de las instituciones sociales.

Así, desde el punto de vista jurídico, la educación superior en México posee importantes definiciones que, en ocasiones han impulsado ciertamente su crecimiento, pero en otras lo han contenido.

La educación superior es el único sistema que conserva tácitamente la libertad de enseñanza, conquistada en 1857, restringida en 1917 y casi desaparecida en 1934. Libre es la educación , porque libres son el pensamiento y la verdad. y libre quiso el Constituyente de Querétaro que se mantuviera dicha actividad, persistiendo así hasta nuestros días y resistiendo impetuosos embates que han intentado someterla a los distintos grupos de poder.

Las heroicas luchas universitarias en las décadas de los veintes y los treintas que culminaron 50 años después con la consagración de la "autonomía" en la fracción VIII del artículo 30. de la Ley Suprema, son la expresión del triunfo de la libertad frente a quienes pretenden poseer el patrimonio de la verdad.

Sin embargo, aunque la conquista es innegable, pensamos que convendría que ésta se extendiera actualmente a las Instituciones de Educación Superior privadas, que hayan sido reconocidas, ya que una vez que han acreditado su calidad y madurez, deberían gozar de las mismas garantías (libertad de cátedra, de investigación, de libre examen y discusión de las ideas, entre otras) que sus similares públicas, así como regular sus relaciones laborales como un trabajo especial, en virtud de que no hay porqué tratar en forma desigual a quienes prestan el mismo servicio con igual trascendencia y proyección social.

Un Estado genuinamente moderno no debe distinguirse por su estrechez, sino por su apertura y su capacidad para dar cauce a la realidad actual.

Igualmente es necesario emplear los conceptos jurídicos que auténticamente corresponden a cada figura, de tal suerte que se sustituiría tanto en la legislación constitucional como en

la secundaria, el término " servicio público " por " servicio al público ", ya que, como también ha quedado asentado claramente, la educación superior no corresponde desarrollarla originariamente al Estado, con carácter de potestad exclusiva, que puede ser o no ser concesionada administrativamente a los particulares.

Por el contrario, justamente en ejercicio del derecho que reconoce la fracción II del artículo 3o. de la Ley Fundamental, existe en la materia plena libertad de concurrencia para que participen en dicha actividad todos los sectores sociales.

Mención especial merece la declaración consagrada en la fracción VII del mismo precepto, acerca de la gratuidad en la enseñanza que imparta el Estado ( Federación, Estados y Municipios ), de tal modo que el nivel superior público queda incluido en dicha garantía.

Qué importante resulta para un país que pretende lograr una genuina sociedad democrática y con justicia social que se concedan iguales oportunidades de educación superior a todos sus habitantes, ya que en sistemas sociales abiertos como el nuestro, el grado educativo es uno de los principales factores de movilidad social.

Sin embargo, importa destacar que solamente deberían disfrutar de este beneficio, la gratuidad en la educación superior pública, quienes así demostraran requerirlo, de tal modo que se establecieran criterios de equidad que favorecieran más a quien menos tiene y permitieran aprovechar mejor los recursos de dichos establecimientos para el debido desarrollo de sus tareas prioritarias.

En este renglón convendría establecer mejor un " Sistema de Becas ", a efecto de que quienes puedan cubrir las cuotas escolares lo hagan y sólo quienes no tengan esa posibilidad gocen de esta prerrogativa, evitando así privilegios indebidos, en perjuicio de la atención a otras necesidades sociales.

Finalmente, el ordenamiento constitucional debería prever la existencia de una entidad independiente del poder público que otorgara, negara o revocara el reconocimiento de validez a las Instituciones de Educación Superior privadas, mismo que tendría efectos de autonomía con todos los efectos legales correspondientes, debiéndose fundar y motivar conforme a derecho dichas resoluciones.

Estos planteamientos se reflejarían igualmente en las normas secundarias, a fin de adecuarlas a las constitucionales.

En virtud de estas consideraciones estimamos que debería promoverse una reforma integral en la legislación en la materia, a fin de modernizar nuestro orden jurídico positivo, haciéndolo acorde con los valores de nuestro pueblo, así como con la realidad contemporánea.

Así, en la última parte de este trabajo y con ánimo de aportación propositiva, expondremos las reformas jurídicas que permitirían a la educación superior responder cabalmente a los retos que ya plantea el siglo XXI.

## 5.2 La Educación Superior rumbo al siglo XXI (Propuestas)

### 5.2.1 Propositiones Constitucionales.

" El Derecho Constitucional es la confrontación del hombre con su época, es la lucha constante por llevar una vida humana, es decir, una vida con libertad, con igualdad y con dignidad.

Implica un diálogo del hombre presente con la historia, con el contenido vibrante de las generaciones que lucharon por su dignidad y que otorgaron a sus sucesores un estilo existencial basado en una idea de justicia humana.

Y es también un diálogo con las generaciones futuras, porque se preserva la cultura otorgada y se le enriquece con los adelantos técnicos y humanísticos de toda una generación (34).

En efecto, una Constitución no es un documento estático, sino que constante y necesariamente debe adecuarse a los nuevos tiempos.

Sin embargo, existen ciertos principios que son inmutables y le dan sustento al orden jurídico del Estado entero.

Estos cimientos, llamados " Decisiones Políticas Fundamentales ", son los criterios " rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la esencia misma de ese derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra, para convertirse en otro " (35).

En México estas decisiones, establecidas en la Constitución de 1917 son:

- a) Derechos Humanos
- b) Soberanía
- c) Representatividad
- d) División de Poderes

34) CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, pág.13

35) CARPIZO, Jorge. Idem. pág. 133

- e) Federalismo
- f) Separación entre el Estado y la Iglesia
- g) Juicio de Amparo

El primero de estos principios, los Derechos Humanos, tienen su expresión jurídico positiva en las " Garantías Individuales ", entre las que originalmente se consagraba la libertad de enseñanza, con los límites y las posibilidades que el mismo Texto Fundamental disponía.

Sin embargo, ésta fue reducida sustancialmente a los términos en que se encuentra en la actualidad, concediendo más derechos al Estado que a los particulares y señalando más restricciones que libertades.

En tal virtud, y a efecto de restaurar plenamente dicha garantía, consideramos que debería ser reformado el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Restablecer expresamente la garantía constitucional de libertad de enseñanza, a fin de recuperar esa facultad, consagrada como un fragmento de una de las " Decisiones Políticas Fundamentales ", en su calidad de derecho del hombre.
- b) Retirar las extensas declaraciones generales que no tienen la categoría de normas jurídicas, enunciando sólo los

Principios rectores que inspirarían las actividades educativas.

c) Suprimir las prohibiciones altamente restrictivas en la materia, resabios de épocas ya superadas, e incompatibles con la apertura y pluralidad de los Estados modernos.

d) Mantener la cualidad de laica en la enseñanza que imparta el Estado, en concordancia con el respeto a las creencias y la libertad religiosa, en los términos del artículo 24 de la Ley Suprema.

e) Disponer la gratuidad en la educación pública en los niveles distintos al superior, estableciendo un Sistema de Becas en dicho estrato, de modo que quienes puedan pagar lo hagan y quienes no reciban toda la colaboración económica que requieran.

Este procedimiento permitiría tener mayor salud financiera en los establecimientos de educación superior públicos, proporcionar a los estudiantes de escasos recursos diversos apoyos complementarios para el desarrollo de sus tareas, así como reforzar la realización de las demás funciones institucionales.

f) Conservar el requisito de autorización previa para la impartición de la educación primaria y secundaria, como una protección especial a los niños y adolescentes en formación, pero sujetando esta resolución a condiciones expresamente

establecidas en la ley reglamentaria, así como eliminar la improcedencia para acudir a juicio o recurso alguno contra la decisión que la niegue o revoque, de manera que dicha resolución se apege debidamente a derecho.

g) Conceder " autonomía " a las Instituciones de Educación Superior, ya sean públicas o privadas, con la condición que estas últimas sean reconocidas por un organismo independiente, llamado Consejo Nacional para la Educación Superior en el ámbito federal, y Consejos Estatales en el local, integrado de manera tripartita por representantes del gobierno de que se trate, así como por los de las organizaciones que agrupen oficialmente a las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas.

h) Confirmar la competencia concurrente en la materia entre el Estado ( Federación, Estados y Municipios ) y los particulares, buscando la debida coordinación para el desarrollo de una tarea que, por ser básica para el país, es de interés nacional.

i) Promover los apoyos financieros necesarios a los establecimientos que realicen estas actividades.

j) Eliminar la connotación de " servicio público ", por no ser la educación un derecho originariamente propio y exclusivo del Estado, sustituyéndola por la de " servicio al público " que expresa correctamente los alcances de la

participación de los distintos sectores sociales en dicha actividad.

k) Remitir a las diversas leyes reglamentarias todo lo que no sea estrictamente necesario que aparezca en el Texto Fundamental, como el caso de la obligatoriedad en la educación primaria.

Así, proponemos la modificación al artículo 3o. constitucional, en los siguientes términos:

" Artículo 3o. La educación es libre y se inspirará para su desarrollo en los principios sociales, nacionales y democráticos que sustenta la República.

I. La educación que imparta el Estado será laica así como gratuita en los tipos distintos al superior, estableciéndose un Sistema de Becas y otros apoyos económicos en este nivel, de acuerdo con lo que dispongan los ordenamientos secundarios en la materia.

II. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. En lo concerniente a la primaria y secundaria, deberán obtener previamente la autorización del poder público, la cual se expedirá siempre que se satisfagan los requisitos establecidos para tal efecto en las leyes reglamentarias.

III. Las Instituciones de Educación Superior públicas o privadas con reconocimiento de validez serán autónomas, teniendo la facultad y responsabilidad de gobernarse a sí mismas. Realizarán sus fines respetando la libertad de cátedra, de investigación y de libre examen y discusión de las ideas.

Sus relaciones laborales serán reguladas con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo y administrarán libremente su patrimonio.

Las entidades responsables de otorgar dicho reconocimiento serán un Consejo Nacional y los Estatales correspondientes, quienes se integrarán de forma tripartita por una representación del Estado, así como por otras dos de las Asociaciones de Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, respectivamente.

IV. El Estado - Federación, Estados y Municipios -, así como los particulares, concurrirán en los términos de las leyes aplicables al desarrollo de esta función, colaborando en la medida de sus posibilidades a esta tarea de interés nacional.

El Estado considerará en sus respectivos presupuestos los apoyos financieros que dará a las Instituciones de Educación Superior ".

Como puede apreciarse, el propósito de esta reforma sería modernizar el artículo 3o. de La Ley Suprema, adoptando un Proyecto Educativo Constitucional acorde con la propia naturaleza de dicha función y lo suficientemente amplio para permitir su desarrollo, especialmente en el nivel superior.

En ese rubro destaca la extensión que tendría la autonomía a todas las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas con reconocimiento de validez ya que esta condición ha sido y es indispensable para el debido cumplimiento de su misión social.

En este sentido se propone la creación de un Consejo Nacional y los Estatales correspondientes que, con independencia del poder público, con representación mayoritaria universitaria y atendiendo a criterios académicos concedieran el reconocimiento de validez que a su vez les otorgaría jurídicamente la autonomía.

El establecimiento de Consejos a nivel Federal y Estatal respondería a la competencia concurrente que se conservaría en la materia.

Igualmente se eliminaría la expresión " servicio público " por no considerarla aplicable al caso, de acuerdo con los conceptos expresados en el Capítulo anterior.

En consonancia con estas innovaciones, asimismo se debería modificar la fracción XXV del artículo 73 constitucional, de modo que sea sustituido el término " servicio público ", por el de " servicio al público ".

Finalmente y como aspecto correlativo a la educación superior, sugerimos que la Ley que determine las profesiones que requieran título para su ejercicio sea de aplicación Federal, en lugar de Local, con lo que se unificarían convenientemente criterios que, pudiendo actualmente ser diferentes, provocan inseguridad en la sociedad, al carecerse de plena certeza a nivel nacional en la materia.

En este orden de ideas, debería reformarse el párrafo segundo del artículo 5o. de la Constitución Federal, para quedar del siguiente modo:

" El Congreso de la Unión expedirá la ley que determinará cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio en el territorio nacional, las condiciones que deben satisfacerse para obtenerlo y las instancias que ha de otorgarlo ".

Igualmente se sustituirá la palabra " autoridad " por "instancia", ya que las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas no tienen el carácter de autoridades, pues carecen del imperio jurídico para imponer obligatoriamente sus resoluciones, correspondiendo sólo esta facultad al poder público.

### 5.2.2. Propositiones legales

Por elemental congruencia jurídica sería, de igual manera, necesario adecuar las demás leyes en materia educativa al espíritu del nuevo texto de la Constitución General de la República, de tal manera que contáramos con una legislación integralmente actualizada en esta área.

No es el propósito de este trabajo presentar detalladamente en este nivel los diferentes ordenamientos que sería menester modernizar. Sin embargo, si expondremos los principales criterios que, a nuestro juicio, deberían considerarse en las reformas a los mismos.

Incluimos en este apartado a las Constituciones de las Entidades Federativas las que, a pesar de ser disposiciones constitucionales, tienen que adaptarse en lo fundamental a la de la Federación, según lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Carta de Querétaro.

#### 5.2.2.1 Constituciones Locales

En virtud de la supremacía de la Constitución General sobre la totalidad de las demás leyes de la Unión, de conformidad

con lo establecido en el artículo 133 de la Carta de Querétaro, así como de la disposición expresa, señalada en el artículo 41 del mismo Ordenamiento Fundamental, en el sentido de que las Constituciones Locales " en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal ", sería por tanto, imprescindible que las partes relativas a la educación en dichas normatividades estatales recogieran y adoptarán los principios generales determinados en el nuevo artículo 3o. de la Ley Suprema.

#### 5.2.2.2 Ley Federal de Educación y Leyes Estatales en la materia.

Puesto que en materia educativa existe actualmente competencia concurrente entre la Federación y los Estados, figuran ordenamientos reglamentarios tanto en el orden Federal como en el Local aplicables en la materia.

Así pues, los principios que deberían ser asumidos por tales legislaciones serían:

- a) Expresar congruencia con los postulados del artículo 3o. de la Constitución Federal.
- b) Establecer el Consejo Nacional para la Educación Superior y los Consejos Estatales respectivos, cuya función

esencial sería el otorgamiento del reconocimiento de validez a las Instituciones de Educación Superior privadas. Las demás atribuciones, competencia y los modos de integración estarían previstos en la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

- c) Sustituir el término " servicio público " por " servicio al público ", en virtud de los conceptos expuestos en el Capítulo anterior.
- d) Respetar los ámbitos de jurisdicción entre la Federación y sus Entidades.
- e) Incluir en el tipo superior, junto a las licenciaturas, maestrías y doctorados, otras opciones posteriores a la licenciatura que, sin tener la categoría de los mencionados grados, constituyan alternativas a nivel de posgrado.
- f) Determinar los requisitos generales que, de satisfacerse, merecerían el otorgamiento del reconocimiento de validez por parte del Consejo Nacional o del Estatal, según sea el caso, a efecto de no dejar a la discrecionalidad de dicho organismo la decisión.
- g) Extender la disposición establecida en el artículo 31 de la Ley Federal de Educación en el sentido de que las Instituciones de Educación Superior privadas, con

reconocimiento de validez, se registrarán por sus propios Estatutos ( tal como actualmente se prevé para las públicas con autonomía ), mismos que deberían ser aprobados en última instancia por el Consejo que corresponda, quien sólo podría modificarlos cuando en ellos se atentara contra la moral o el orden público, o bien no se realizara debidamente el quehacer académico.

- h) Determinar un procedimiento de sustanciación ante el Consejo que corresponda, cuando presuntamente procediera la negación o la revocación del reconocimiento de validez la cual sólo tendría lugar por falta de la debida calidad académica o cuando se transgrediera la moral o el orden público.
- i) Eliminar la causal del improcedencia del juicio de amparo, cuando considerara el afectado que en el procedimiento anterior le hubieren sido violadas garantías constitucionales.
- j) Prever que, tratándose de Instituciones de Educación Superior privadas sin reconocimiento, además de no poseer las prerrogativas de las que gozan jurídicamente de autonomía, el Consejo que corresponda podría solicitar al poder público la clausura del establecimiento, pudiendo éste también proceder de oficio, cuando se demostrara que en él se ataca la moral o el orden público.

k) Actualizar en el Capítulo correspondiente a las sanciones su valoración en días de Salario Mínimo general en Distrito Federal, de manera que dichas multas no perdieran su fuerza coercitiva por efecto de la inflación y la consecuente desvalorización monetaria.

5.2.2.3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y sus similares en las Entidades Federativas.

En lo relativo a la materia que nos ocupa, resultaría oportuno que la Administración Pública cediera el ejercicio de algunas de sus facultades de policía al Consejo Nacional y a los Estatales en materia de educación superior, aplicándolas sólo en última instancia y fortaleciendo sus funciones de promoción, planeación, coordinación y concertación, a efecto de impulsar vigorosamente el desarrollo de esta actividad tan importante para el progreso del país.

En consecuencia a lo anterior debería modificarse el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, así como el de las Secretarías Estatales en la materia, de manera que recogieran los planteamientos antes expuestos y adecuaran su organización interna a las nuevas disposiciones constitucionales y legales aplicables.

#### 5.2.2.4 Ley para la Coordinación de la Educación Superior

- a) Reforzar las políticas de coordinación, incluyendo en ellas a todas las Instituciones de Educación Superior del país.
- b) Reglamentar las atribuciones, competencia, y formas de integración del Consejo Nacional para la Educación Superior, organismo dotado de personalidad jurídica y con funcionamiento autónomo, constituido por representantes del Estado y de las organizaciones de las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, a fin de que, atendiendo a criterios estrictamente académicos, concediera los reconocimientos de validez correspondientes, mismos que serían avalados por el Titular de la Administración Pública Federal.

Igualmente, se determinaría lo relativo a los Consejos Estatales para la Educación Superior en cada Entidad Federativa, integrados bajo los mismos principios enunciados, sólo que en el ámbito local.

- c) Establecer que los Consejos apoyarían las funciones de planeación, coordinación y promoción que realizarán, en el ámbito de la educación superior, tanto a nivel

federal como local las autoridades gubernamentales que correspondan.

- d) Extender los apoyos financieros gubernamentales a las Instituciones de Educación Superior privadas que demostraran requerirlo, en la medida de las posibilidades presupuestales de los gobiernos federales o estatales, de modo que fueran accesibles a todos los sectores de la sociedad. Así como promover las colaboraciones económicas de los particulares tanto para los establecimientos públicos como para los particulares.
- e) Extender el tratamiento fiscal que actualmente se concede a las Instituciones de Educación Superior públicas a las privadas, como apoyo a sus economías y la consecuente realización de sus fines institucionales.

5.2.2.5 Ley Reglamentaria del Artículo 50. Constitucional, relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal y sus correlativas en las distintas Entidades Federativas.

Convendría modificar el ámbito de aplicación de la ley

reglamentaria vigente en el Distrito Federal, de modo que ésta se extendiera a toda la República, de conformidad con lo establecido en la nueva redacción propuesta para el artículo 5o. de la Ley Suprema.

#### 5.2.2.6 Ley Federal del Trabajo

De igual manera debería reformarse este ordenamiento, extendiendo las disposiciones contenidas en el Capítulo XVII del Título Sexto del referido cuerpo legal a las Instituciones de Educación Superior privadas con reconocimiento de validez, así como evitar que desviaciones político sindicales atentaran contra la libertad en dichos establecimientos.

#### 5.2.2.7 Leyes Orgánicas de las Instituciones de Educación Superior públicas y Estatutos Orgánicos de las Instituciones de Educación Superior privadas.

- a) Considerar que los preceptos de estos ordenamientos no contravinieran los principios de autonomía y se apegaran a los criterios constitucionales de la Ley Suprema, conforme a los artículos 41 y 133 de la Constitución Federal.

- b) Retirar las facultades que poseen aún algunos Gobernadores de los Estados para nombrar al Rector, cediendo a los organismos universitarios esa potestad, ya que de lo contrario se restringiría notablemente la autonomía de los mencionados establecimientos, al subordinar el nombramiento el ejecutivo más alto, a criterios ajenos o incompatibles con los fines de tales instituciones.
  
- c) Reflejar en el establecimiento de los órganos de gobierno universitario las libertades derivadas de la autonomía, ya que sería absurdo que en su orden jurídico interno aparecieran criterios opuestos a dichas garantías constitucionales.

Estimamos que tanto las Leyes Orgánicas (dictadas por el Poder Legislativo que corresponda), así como los Estatutos Orgánicos, de estas Instituciones, deberían expresar ideales tales como el autogobierno, la participación, la apertura, la pluralidad y la autocritica que permitieran el desarrollo de sus funciones, ya que como hemos señalado reiteradamente, la norma jurídica debe ser el mejor apoyo a la realización de las actividades que reglamenta.

### 5.2.3 Proposiciones Administrativas

- a) Fortalecer el papel del Estado, en sus tres niveles de

organización política y administrativa ( Federación, Estados y Municipios ) como decidido impulsor de la educación superior, optando más por su libre desarrollo que por el ejercicio de sus facultades de policía.

- b) Plantear las estrategias necesarias para conseguir suficientes apoyos financieros para el óptimo crecimiento de las Instituciones de Educación Superior en el país, considerando a esta actividad como altamente prioritaria y de interés nacional.
- c) Propiciar la libre concurrencia de todos los sectores en la materia que nos ocupa.
- d) Promover que el Consejo Nacional y los Estatales para la Educación Superior, en el ámbito de sus respectivas competencias, colaboren con las entidades gubernamentales correspondientes en las funciones de promoción, planeación y coordinación.
- d) Replantear, consecuentemente, en tal sentido las atribuciones que actualmente las leyes conceden a la Secretaría de Educación Pública, así como a sus similares en las distintas Entidades Federativas, en la materia.

## CONCLUSIONES

## C O N C L U S I O N E S

La educación superior constituye una materia de singular interés para la mayoría de los países del orbe, concediéndole por tanto, un vasto tratamiento constitucional que prevé básicamente la consagración de la libertad de enseñanza; la autonomía universitaria, como expresión de independencia frente al Estado y a los distintos grupos de poder; la gratuidad de la educación que imparte el Estado así como la intervención que tiene en dicha función por considerarla una de las prioridades para el progreso social.

La historia universitaria en México y en el mundo nos muestra que sólo en un ambiente de libertad y pluralismo se pueden alcanzar los fines sustantivos que la sociedad les ha encomendado a las instituciones que desarrollan dicha tarea.

Así, tenemos que las Universidades desde sus orígenes en el siglo XIII nacieron libres, defendiendo ese derecho frente al poder público y surgiendo como una de las primeras instituciones democráticas de su tiempo.

En el ámbito constitucional del México Independiente, de sólo contar con vagas referencias en la materia en 1824; en 1857

declara expresamente la garantía de libertad de enseñanza, fundamento jurídico de la educación superior. En 1917 se restringe dicho derecho y en 1934 y en 1946 casi se anula totalmente, subsistiendo la libertad sólo difusa y tácitamente para la educación superior. Más tarde, en 1980 se eleva al más alto rango la "autonomía universitaria", pero sólo para las Instituciones de Educación Superior públicas a las que la ley les otorgue esa calidad, dejando fuera injustamente a las demás.

En tal virtud consideramos necesario replantear integralmente la legislación en la materia, a fin de fortalecer el apoyo al desarrollo de la educación superior mexicana, defendiendo y profundizando los alcances de la libertad de enseñanza, puesto que, como ya se ha apuntado insistentemente, sólo las Universidades libres y comprometidas exclusivamente con la verdad son capaces de consagrarse a su búsqueda, al tiempo que pueden aportar la crítica propositiva que enriquezca la vida democrática de la nación, concibiendo a la democracia como la participación responsable de todos los hombres en la construcción del bien común y en la realización personal.

Por tanto, en atención a los planteamientos expresados en este trabajo, proponemos la reforma de los artículos 3o., 5o. y 73 fracción XXV de la Constitución General de la República, así como la consecuente adecuación de los demás ordenamientos legales a dichas modificaciones, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Restablecimiento expreso de la garantía de libertad de enseñanza como fundamento jurídico de la educación superior.
- b) Eliminación de las restricciones que limitan excesiva e innecesariamente ese derecho.
- c) Sustitución del término "servicio público" por el de "servicio al público", en virtud de que la educación superior no corresponde a una actividad cuya prestación originaria y exclusiva posea el Estado, sino que compete a todos los sectores de la sociedad.
- d) Extensión de la autonomía universitaria a todas las Instituciones de Educación Superior, ya sean públicas o privadas, subsistiendo para estas últimas la necesidad de obtener un reconocimiento que les permita gozar de esa calidad.
- e) Creación de un Consejo Nacional para la Educación Superior, en el ámbito federal, y de Consejos Estatales, en el local, integrados de forma tripartita por una representación del gobierno, otra de las Instituciones de Educación Superior públicas y otra de las privadas.
- f) Introducción de un sistema diferenciado de becas y apoyos económicos a los estudiantes, de manera que, atendiendo a principios de equidad, se beneficie más a quienes más lo necesiten.

- g) Establecimiento de la competencia exclusiva de la Federación en materia del ejercicio profesional, a efecto de permitir mayor certidumbre, unidad y seguridad jurídica frente a los profesionistas que ofrezcan sus servicios a la comunidad.
  
- h) Fortalecimiento de las funciones del Estado, a través de las respectivas entidades de la administración pública, en orden a promover, coordinar y apoyar las tareas de educación superior en provecho de la nación.

Concluimos esta reflexiones reiterando que hoy la sociedad exige al derecho, un marco jurídico que asegure a la educación superior, buscar la verdad que nos haga libres.

**BIBLIOGRAFIA**

**Y**

**LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA CONSULTADAS**

## B I B L I O G R A F I A

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1986.
- 2.- ALTAMIRA, Pedro Guillermo. Curso de Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1971.
- 3.- ALVEAR ACEVEDO, Carlos. La Educación y la Ley. Editorial Jus, México 1969.
- 4.- BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México 1986.
- 5.- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1985.
- 6.- CANASI, José. Derecho Administrativo. Ediciones Depalma, Buenos Aires 1981.
- 7.- CAPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, México 1986.
- 8.- CASTRO, Juventino V. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, México 1986.
- 9.- COBO SUERO, Juan Manuel. La enseñanza superior en el mundo. Editorial Narcea, Madrid 1979.

- 10.- DICCIONARIO DE FILOSOFIA, Editorial Herder, Barcelona 1958.
- 11.- DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO ( Instituto de Investigaciones Juridicas de la UNAM ). Editorial Porrúa, México 1988.
- 12.- DICCIONARIO DE HISTORIA BIOGRAFIA Y GEOGRAFIA DE MEXICO. Editorial Porrúa, México 1970.
- 13.- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México 1987.
- 14.- GONZALEZ AVELAR, Miguel y LARA SAENZ, Leoncio. Legislación Mexicana de la Educación Superior. Ediciones UNAM, México 1969.
- 15.- KRAUZE, Enrique. Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana. Editorial Siglo XXI, México 1985.
- 16.- JIMENEZ RUEDA, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México. Ediciones UNAM, México 1955.
- 17.- HERTLING, Ludwing. Historia de la Iglesia. Editorial Herder, Barcelona 1979.
- 18.- LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación en México. Editorial Porrúa, México 1952.
- 19.- LOZANO, Jose Maria. Estudio de Derecho Constitucional Patrio. Editorial Porrúa, México 1980 (facsimilar).

- 20.- MARIENHOF, Miguel. Tratado de Derecho Administrativo Editorial Glen, Buenos Aires 1965
- 21.- MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México 1983. ( facsimilar ).
- 22.- ORTEGA Y GASSET, Jose. Misión de la Universidad. Editorial Revista de Occidente. Madrid, 1968.
- 23.- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Adminsitrativo. Editorial Porrúa, México 1983.
- 24.- SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl y BOLANOS, Raúl ( Coordinadores ). Historia de la Educación Pública en México. Ediciones SEP y Fondo de Cultura Económica, México 1981.
- 25.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México 1980.
- 26.- TENA RAMIREZ , Felipe. Leyes Fundamentales de México ( 1908 - 1979 ). Editorial Porrúa, México 1980.
- 27.- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO. Síntesis Histórica de la Universidad de México, Ediciones UNAM, México 1975.
- 28.- VALADES, Diego. La UNAM. Fundación, estructura y funciones. Ediciones UNAM, México 1974.

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CONSULTADAS

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de Educación.
4. Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal
5. Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
6. Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal.
7. Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.
8. Los Derechos del Pueblo Mexicano Tomos I y II ( México a través de sus Constituciones, con estudios de Derecho Constitucional Nacional e Internacional ). Ediciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y Miguel Ángel Porrúa, México 1937.
9. Legislación de la Universidad Nacional Autónoma de México.
10. Legislaciones de las Instituciones de Educación Superior públicas de las distintas Entidades

Federativas (consultadas en la obra: Legislación Mexicana de la Educación Superior, citada en la bibliografía de este trabajo).

11. La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (compilación de jurisprudencias y ejecutorias). Ediciones UNAM, México 1984.
12. Semanario Judicial de la Federación. Tomos LXXXVI y LXXXIX.