

## LA RENOVACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Salvador VALENCIA CARMONA

SUMARIO: I. *La Constitución de 1917 y la educación.* II. *Los principios constitucionales actuales.* III. *Otros artículos constitucionales.* IV. *Ley General de Educación.* V. *Ley para la Coordinación de la Educación Superior.* VI. *Ley Federal del Trabajo.* VII. *Ley de Profesiones.* VIII. *Otros ordenamiento federales.* IX. *Hacia un nuevo marco jurídico.* X. *Conclusiones.*

### I. LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA EDUCACIÓN

Las Constituciones que han estado vigentes en nuestro país —en mayor o menor medida— han dedicado preceptos al tema de la educación. Sin embargo, habría que apuntar que durante el siglo XIX casi todas las leyes fundamentales pusieron especial referencia en la libertad que debía reinar en el ámbito educativo o cuando menos en la necesidad de favorecerlo, en tanto que a partir de la Constitución 1917 la educación impulsa definiciones sustantivas para el Estado mexicano, motiva apasionados debates ideológicos y recoge diversos principios que han dotado a este derecho social de un generoso contenido.

En este contexto, se comprende el enorme interés que despertó el tema de la educación en los debates del Constituyente de Querétaro, en los cuales fueron necesarias cuatro sesiones para agotarlo.<sup>1</sup> Precisa añadir que a partir del referido debate puede percibirse claramente la tendencia progresista que dominaría en la asamblea, así como una definida apertura hacia el constitucionalismo social, que encarnó sustancialmente en los artículos 27 sobre la tierra y 123 respecto del problema laboral.

<sup>1</sup> Al tema educativo se le dedicaron las sesiones ordinarias 8a., 11, 13 y 15, que se celebraron los días 11, 13, 14 y 16 del mes de diciembre de 1916.

En el artículo 3o. del proyecto de Venustiano Carranza, se había ratificado sustancialmente la libertad de enseñanza de la Constitución anterior, sólo se introdujeron como novedades el carácter laico y la gratuidad en la enseñanza primaria. Dicho artículo fue rechazado por la Comisión de Constitución integrada por los diputados Múgica, Román, Recio y Colunga, que expresó bruscamente un “no se aprueba” al artículo 3o. referido y en su lugar presentó un nuevo texto.

La polémica consistía básicamente en lo siguiente: el grupo moderado de constituyentes abogaba por la libertad de enseñanza y el laicismo sólo en los establecimientos oficiales, en tanto que los diputados radicales extendieron el laicismo a toda la educación y establecían normas muy estrictas para la enseñanza privada y la religiosa.<sup>2</sup>

En la redacción final del texto, se impuso el criterio de la Comisión. Dicha redacción se hizo en los siguientes términos:

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.

## II. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ACTUALES

Las principales reformas constitucionales en materia educativa se han concentrado principal, aunque no exclusivamente, en el artículo 3o. En las reformas efectuadas se revela una vinculación muy estrecha entre educación y política, pues cada modificación ha correspondido a una especial coyuntura: 1921, restauración de la Secretaría de Educación Pública como organismo rector de la educación, ante la dispersión de esta actividad en los primeros años de vigencia constitucional; 1934, implantación de la educación socialista cuando privó dicha concepción en los

<sup>2</sup> Para los textos y el debate, véanse: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., LV Legislatura de la Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, t. I, pp. 172 y ss.; Carpizo, Jorge, *La Constitución de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 84 y ss.; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, Cultura y Ciencia Política, t. III, 1974, pp. 153 y ss.

mandos del Estado mexicano; 1946, educación más universal y abierta a fin de la segunda guerra, que trajo consigo un nuevo escenario internacional; 1980, incorporación del principio de autonomía y previsiones laborales para las instituciones de educación superior; 1992, reforma de la enseñanza laica en el contexto de nuevas relaciones entre el Estado y las iglesias; 1993, enseñanza de secundaria obligatoria para corresponder a una mayor evolución educativa; 2001, enseñanza preescolar obligatoria, aprobada por el Congreso de la Unión en el año referido y que se encuentra en proceso en las legislaturas locales.<sup>3</sup>

Para la educación superior tiene singular importancia la tercera reforma al artículo 3o. constitucional, publicada el 9 de junio de 1980. A través de esta reforma se introdujo la ahora fracción VII, que elevó a rango constitucional la autonomía que se había venido concediendo en las leyes a diversas instituciones de educación superior, así como estableció que en la legislación de la materia laboral se establecerían las normas pertinentes para los conflictos laborales.

Cabe recordar que a la altura de aquellos años la mayoría de las universidades públicas del país, con contadas excepciones, habían obtenido su autonomía, aunque reconocida por leyes secundarias y no por la Constitución. Por otra parte, los trabajadores universitarios, tanto académicos como administrativos, en muchas de las universidades e instituciones de educación superior no gozaban de las prestaciones laborales y económicas adecuadas.

Es necesario subrayar que la reforma constitucional era urgente por los cambios sustanciales operados en las universidades. El desarrollo de la educación superior había propiciado el aumento explosivo de los docentes, de los investigadores, del personal administrativo y la aparición de la llamada “plétora estudiantil”. El espíritu de comunidad que permitía resolver de manera relativamente sencilla los problemas en instituciones de dimensiones modestas, era ya insuficiente ante la cruda realidad de la masificación. El problema laboral emergió con fuerza; el Estado y la propia universidad no estaban preparados para estas nuevas realidades y reaccionaron ante ellas con lentitud y marcado retraso.

<sup>3</sup> Respecto de estas reformas, entre otros: Valadés, Diego, *El derecho académico en México*, UNAM, 1987, pp. 15 y ss., y *el derecho de la educación*, McGraw Hill, 1997, pp. 3 y ss., y Cisneros Farías, Germán, *Axiología del artículo tercero constitucional*, México, Trillas, 2000, pp. 85 y ss.

Cuando el movimiento sindical universitario prospera en aquel “caldo de cultivo” que era el ámbito laboral universitario, tan descuidado en la seguridad social y en otras prestaciones para los trabajadores, ese movimiento sindical se torna tan avasallador que se hace necesario definir constitucionalmente la autonomía no sólo frente a esas organizaciones, sino incluso respecto de cualquier otra fuerza política que pudiese interferir en el ejercicio cabal de este derecho.

Un primer intento de solución se produjo en 1976 cuando la UNAM se propuso regular las relaciones laborales de sus trabajadores a través un apartado “C” del artículo 123, mismo que se entregó al Ejecutivo federal, celebrándose asimismo audiencias públicas para ventilarlo. El proyecto no llegó a aprobarse; ni las circunstancias políticas fueron propicias, ni las fuertes críticas que suscitó lo hicieron arribar a buen puerto.

Poco después se intentó otra solución, a iniciativa tanto de la propia UNAM como de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior (ANUIES), que planteó la necesidad de regular al propio tiempo la autonomía universitaria y la solución legislativa al problema de las relaciones laborales.<sup>4</sup>

En respuesta al sentir de los universitarios, el Ejecutivo federal presentó la iniciativa correspondiente que dio lugar a la reforma constitucional, misma que consistió en una adición al artículo 3o. constitucional, que ahora aparece en la fracción VII (antes era la VIII). En esta fracción VII se establecen los elementos básicos que integran el concepto de autonomía; se consigna el derecho de cada institución a la que se haya otorgado el carácter de autónoma por ley para gobernarse y normarse a sí misma; administrar su patrimonio; efectuar sus funciones de docencia; investigación y difusión; determinar sus planes y programas, y fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Se dedicó también un párrafo especial a la cuestión laboral, tanto del personal académico como del administrativo, que se norma por el apartado “A” del artículo 123 constitucional, y se reglamenta en la Ley Federal del Trabajo, título sexto “Trabajos especiales”, capítulo XVII

4 En la reunión de Puebla de la ANUIES de 1978, el documento que se aprobó en sus programas 26 y 27 recogió los planteamientos indicados, mismos que se ratificaron en reuniones subsecuentes en Mérida y en la ciudad de México; participaron de manera destacada en dichos esfuerzos el doctor Guillermo Soberón, rector de la UNAM, asistido por su abogado general licenciado Diego Valadés y el doctor Rafael Velasco, secretario general de la Asociación.

“Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley”, artículos 353-J a 353-U.

Definir la autonomía universitaria y preservar la denominada “esfera académica”, fue en aquel entonces una lucha de gran importancia para las universidades, en virtud de que en éstas habían surgido interpretaciones erróneas sobre ambos conceptos y era preciso clarificarlos constitucionalmente para bien de nuestra educación superior.

En cuanto a las relaciones laborales, la nueva legislación constituyó, en principio, una respuesta al grave problema que a ese respecto se padecía en la mayoría de las universidades públicas, que tuvieron de este modo cuando menos reglas elementales para resolver los conflictos con sus trabajadores; sin embargo, la solución constitucional y legal fue una “solución de compromiso”, útil en aquellas circunstancias, pero que es aconsejable revisar para establecer normas más apropiadas sobre el trabajo en las instituciones de educación superior, que difieren de las que existen entre los trabajadores y las empresas, objetivo del apartado “A” del artículo 123.

Es, asimismo, necesario que la reforma constitucional sobre la autonomía de las universidades y sus alcances no quede inconclusa, debe descender del plano abstracto constitucional a sus aplicaciones concretas, precisa expedirse por ello una ley general que reglamente la educación superior, que sirva de marco para propiciar el desarrollo de actividad tan estratégica para el Estado mexicano.

Otra reforma que también tiene importancia para la educación superior es la operada el 5 de mayo de 1993, que introdujo la educación secundaria obligatoria, pero que también ensanchó la responsabilidad del Estado respecto de la educación superior.

En este sentido, en la fracción V se hizo una adición que indicó “el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos —incluyendo la educación superior— necesarios para el desarrollo de la Nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura”. Se han incorporado como novedades en el texto la promoción y atención de la educación superior, así como el apoyo a la investigación científica y tecnológica, en virtud dijo la iniciativa, que se tiene como “propósito firme no sólo mantener, sino incrementar el apoyo del gobierno de la República a estas

actividades. Así se promoverá una política integral en materia educativa, cultural, y de ciencia y tecnología”.

Melgar Adalid destaca que en la nueva redacción de la fracción V, se distinguen los conceptos de impartición, promoción, atención y apoyo a la educación. Por ello al referirse la norma a la educación superior, la obligación del Estado se circunscribe tan sólo a su promoción y atención, “con lo que se resuelve el viejo debate sobre la inconstitucionalidad de aplicar cuotas por parte de las universidades públicas toda vez que, según algunos, forman parte integrante del Estado”.<sup>5</sup>

### III. OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES

Como indicamos, el texto constitucional en vigor regula a la educación de manera sistemática en su artículo 3o., pero también se refiere a ella en otras disposiciones que se encuentran dispersas en el propio texto, específicamente los artículos 5o., párrafo segundo; 18, párrafo segundo; 27, fracción III; 31, fracción I; 73, fracción XXV; 121, fracción V, 123, apartado A, fracción XII y apartado B, fracción VII. Sólo nos detendremos en aquellos preceptos que tienen mayor importancia para la educación superior.

En el artículo 5o. constitucional, se prescribe que corresponde a los poderes legislativos de las entidades federativas expedir las leyes de profesiones. Dichas leyes responden al interés que tienen las entidades federativas por proteger al público en general que requiere de los servicios que prestan las distintas profesiones, así como en la necesidad de que dichas profesiones satisfagan las exigencias académicas que las instituciones educativas han fijado para ellas. Como es bien sabido, a este respecto existe en la Secretaría de Educación Pública la dependencia denominada Dirección General de Profesiones que se encarga del registro de los títulos correspondientes y que ha promovido convenios de cooperación para unificar las actividades de los estados en este renglón.

Se relaciona con el precepto que se acaba de comentar, el artículo 121 que indica “Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros”.

<sup>5</sup> Melgar Adalid, Mario, *Educación superior. Propuesta de modernización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 81.

Forma parte el artículo 121 de lo que se han denominado normaciones complementarias del sistema federal, que consisten en las obligaciones que tiene cada estado de la Federación de dar entera fe y crédito a los actos públicos registros y procedimientos judiciales de todos los otros. De este modo en el precepto señalado se establecen diversas hipótesis que por su materia corresponden, advierte el maestro Tena Ramírez,<sup>6</sup> al derecho internacional privado, pero que también se entienden dentro del contexto del Estado federal, entre las naciones soberanas esa obligación no existe, sino es por que la aceptan voluntariamente en virtud de convenciones internacionales o por expresión espontánea de sus propias leyes, los estados de la Federación la tienen como obligación impuesta por el Constituyente.

Otra disposición que tiene mucha relevancia para la educación superior es la fracción XXV del artículo 73 constitucional, que estatuye una amplia y minuciosa facultad al Congreso de la Unión para legislar “en todo lo que se refiere” a las instituciones de carácter elemental, medio y superior. Pese lo denso de la fracción, ha tenido la virtud de haber hecho referencia desde que se aprobó la Constitución a la educación superior, asimismo, porque ha sido clave para el desarrollo en general de la actividad educativa.

La primera reforma constitucional que se realizó sobre la fracción XXV se produjo el 8 de julio de 1921, mediante la cual se fortalecieron las facultades del Congreso General; además, se modificó también el artículo 14 transitorio de la ley fundamental, que había suprimido las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes, eliminándose la alusión a esta última dependencia.

Los cambios descritos fueron posibles gracias al impulso de un educador excepcional, don José Vasconcelos, que los promovió como parte de su proyecto político. Este distinguido político e intelectual oaxaqueño, quien ya había fungido como Secretario de Instrucción con el presidente Eulalio Gutiérrez, fue nombrado rector de la Universidad Nacional en 1920, durante el interinato de don Adolfo de la Huerta. Sin embargo, su propósito era más ambicioso, en palabras de Vasconcelos “me obsesionaba la idea de la Universidad, como base para crear el ministerio que acaso transformaría el alma de México...”<sup>7</sup> Así sucedió, desde el

<sup>6</sup> Tena Ramirez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 27a. ed., México, Porrúa, 1972, pp. 166 y 167

<sup>7</sup> Vasconcelos, José, *La tormenta*, México, IUS, 1958, p. 380.

cargo de rector convenció la titular del Ejecutivo federal, para entonces el general Álvaro Obregón, de restablecer lo que en lo sucesivo sería la Secretaría de Educación Pública que persiste hasta la fecha.

Se volvió a reformar la fracción XXV con la implantación de la educación socialista, el 18 de diciembre de 1934, haciéndose un añadido en la norma constitucional que también subsiste hasta ahora, con el cual el papel del Estado y de la propia Federación se acrecentó aun más, en virtud de que se facultó al Congreso de la Unión para poder dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república.

La última modificación a la fracción que se comenta se hizo el 13 de enero de 1966, cuando los diputados Antonio Castro Leal, Florencio N. Fuentes, Andrés Henestrosa y otros representantes populares, promovieron una iniciativa para que el Congreso pudiese legislar sobre monumentos arqueológicos, en virtud de que “defender nuestros monumentos arqueológicos, coloniales e históricos así como las poblaciones típicas y las bellezas naturales, es defender el recuerdo de nuestro pasado, la expresión de nuestras tradiciones, el ambiente nacional en que vivimos y nuestro propio carácter”.<sup>8</sup> Con tal motivo, se hizo una adición en la fracción XXV, para señalar que el Congreso puede también “legislar sobre monumentos arqueológicos artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional”.

#### IV. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

Para reglamentar tanto el artículo 3o. como las disposiciones constitucionales que acabamos de examinar se ha expedido una profusa legislación educativa, aunque no todos los ordenamientos que la integran se relacionan con la educación superior y la autonomía. Se hará en adelante sólo referencia aquellas leyes que tienen mayor importancia para los tópicos que son objeto de nuestra atención.

De inicio cabe advertir que esta ley, publicada el 13 de julio de 1983, ha recibido el apropiado nombre técnico de ley general y no de ley federal

<sup>8</sup> *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, nota 2, t. VIII, pp. 248 y ss.

como la anterior (1973), en virtud de que se trata de un ordenamiento que regula, según el artículo 1o., la educación que imparten tanto el Estado (Federación, estados y municipios) como los particulares, considerándosele como “de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social”.

En la referida ley se encuentran los principios generales que rigen a los diversos tipos educativos como son, principalmente, los siguientes: distribución de la función social educativa, financiamiento de la educación, evaluación del sistema educativo; proceso educativo; planes y programas de estudio, validez oficial de estudios y certificación de documentos; educación de los padres y participación social de los educandos.

De manera específica, en el artículo 9o., se dispone que el Estado, además de impartir la enseñanza considerada obligatoria, debe también promover y atender “todos los tipos y modalidades educativos, incluida la educación superior”; inmediatamente, en el artículo 10, fracción VI, se considera dentro del sistema educativo nacional a “las instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía”. Finalmente, en el artículo 37, se precisa que en la educación

El tipo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalentes, está compuesto por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

## V. LEY PARA LA COORDINACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Esta ley, publicada el 29 de diciembre de 1988, en su momento significó un relativo avance porque cubrió un vacío legislativo, aunque desde que se expidió en varios documentos —entre ellos algunos de la ANUIES— se había sugerido que más que una ley de coordinación, se requería de una Ley General de Educación Superior.

Como quiera, en la mencionada Ley de Coordinación se establecen varios principios que tienen relevancia para la educación superior: a) en cuanto al tema de la educación superior, se indica que comprende “la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de li-

cenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización” (artículo 3o.); b) se señala que las funciones de docencia, investigación y difusión en la educación superior “guardarán entre sí una relación armónica y complementaria” (artículo 4o.); c) establece a cargo de la Federación diversas funciones en la educación superior (artículo 12); d) para la educación normal y para la educación tecnológica establece sendos Consejos Nacionales como órganos de consulta (artículos 14 y 15); e) establece diversas reglas para la asignación de recursos, destacando que la Federación destinará dentro de sus posibilidades presupuestarias, recursos para el cumplimiento de los fines de las instituciones públicas de educación superior, así como la exención de todo tipo de impuestos federales (artículo 21 a 27).

## VI. LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Data la Ley Federal del Trabajo de 1 de abril de 1970. A resultas de la modificación constitucional de 1980 sobre las universidades públicas autónomas, se reformó también la ley laboral para incluir un capítulo XVII, dentro del título VI que se denomina “Trabajos Especiales”, destinado al “Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley”, el cual comprende de los artículo 353-J a 356-U.

Precisa señalar que en el título VI, bastante extenso y abigarrado, se norma el llamado derecho “especial” del trabajo, que regula ciertas categorías de trabajadores por la naturaleza del servicio que prestan y muchos de los cuales estaban en las llamadas “situaciones de frontera”, para ser regulados ahora en dicho título impulsados por la llamada “fuerza expansiva” del derecho del trabajo.<sup>9</sup> Están en este título, amén de los universitarios, los siguientes grupos de trabajadores: de confianza; buques; tripulaciones aeronáuticas; trabajo ferrocarrilero, autotransporte; maniobras de servicio público en zonas bajo jurisdicción federal; del campo; agentes de comercio y similares; deportistas profesionales; actores y músicos; a domicilio; doméstico; hoteles, restaurantes, bares y

<sup>9</sup> Cfr. Buen, Néstor de, *Derecho del trabajo*, 8a. ed, México, Porrúa, 1990, pp. 381 y ss.; Dávalos, José, *Constitución y nuevo derecho del trabajo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 89.

otros análogos; industria familiar; médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad.

Aunque a veces se ha criticado la proliferación de los trabajos especiales, no puede dejar de reconocerse que cuando menos se han establecido para los trabajadores ubicados en este grupo reglas de carácter laboral, donde antes prevalecía la incertidumbre o la marginación, como fue el caso de los trabajadores académicos y administrativos de las universidades.

De este modo, en la ley laboral se han establecido ciertas reglas para los sujetos de la relación de trabajo en las universidades: 1) se señala que dicha relación tiene por objeto “conseguir el equilibrio y la justicia social”, pero de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones; 2) se define el trabajador académico como aquel que presta servicios de docencia o de investigación, en tanto que el trabajador administrativo presta servicios no académicos.

En cuanto a la llamada “esfera académica”, se establecen las siguientes reglas: 1) corresponde a las instituciones de educación superior “regular los aspectos académicos”; 2) para que un trabajador pueda considerarse sujeto de una relación laboral por tiempo indeterminado, es necesario que la tarea que realiza tenga ese carácter y sea aprobado en la evaluación académica correspondiente; 3) los trabajadores académicos pueden ser contratados por jornada completa o media jornada, sólo aquellos dedicados exclusivamente a la docencia pueden ser contratados por hora-clase; 4) si el trabajo corresponde a distintas categorías académicas, no se viola el principio de igualdad del salario que indica que a trabajo igual salario igual.

Por lo que se refiere a los sindicatos, pueden constituirse en las universidades o instituciones de que se trata, pero bajo las siguientes prescripciones: 1) únicamente estarán formados por los trabajadores que presten sus servicios en cada una de las universidades o instituciones correspondientes; 2) los sindicatos pueden ser de las siguientes clases: personal académico; personal administrativo; de institución, si comprende a ambos tipos de trabajadores; 3) los sindicatos deberán registrarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en la Junta de Conciliación Arbitraje que corresponda, según sea federal o local la ley que creó a la institución de educación superior correspondiente.

Se ha procurado en estas normas que sin limitar el derecho a sindicarse de los trabajadores, se proteja al propio tiempo el libre ejercicio de la autonomía, pues si se llegaran a establecer sindicatos similares a los nacionales de industria o las huelgas de solidaridad para las instituciones de educación superior autónomas, desaparecería la potestad que tiene cada una de ellas de organizarse y determinarse por sí mismas. A este respecto, subraya Dávalos, que “de esta manera se preserva la autonomía universitaria. Que triste figura tendría un rector que estuviera esperando turno en la lista de acuerdo de un poderoso líder sindical”.<sup>10</sup>

Respecto de los derechos colectivos se ha dispuesto lo siguiente: 1) en la contratación colectiva el sindicato de institución recibe el tratamiento de sindicato de empresa y los sindicatos de personal académico o de personal administrativo tendrán el tratamiento de sindicato gremial, pero las disposiciones que rijan a cada uno de ellos no se extenderán al otro, salvo que así se convenga expresamente; 2) en ningún caso en los referidos contratos colectivos se podrán establecer para el personal académico la admisión exclusiva o la separación por expulsión; 3) para suspender labores en caso de huelga el aviso deberá darse por lo menos con diez días de anticipación, así como fijarse el número indispensable de trabajadores que continúen laborando para que no se perjudiquen la buena marcha de una investigación o de un experimento en curso; 4) para los asuntos laborales de las universidades e instituciones de educación superior autónomas funcionarán juntas especiales, integradas por el presidente respectivo, el representante de la institución y el representante de los trabajadores que corresponda; 5) los trabajadores de las instituciones de educación superior autónomas disfrutarán de sistemas de seguridad social en los términos de sus leyes orgánicas o conforme a los acuerdos con relación a ellas se celebren, pero sus prestaciones nunca serán inferiores a los mínimos constitucionales.

Vale comentar la saludable y estricta prohibición que se ha establecido para que no se aplique en las instituciones de educación superior autónomas la tristemente célebre cláusula de exclusión, sea por admisión o por exclusión, que atentaría contra la esencia misma de la autonomía. Su aplicación en el ámbito de las actividades académicas podía dar lugar a que un docente o un investigador no fuese admitido o fuese expulsado

<sup>10</sup> Dávalos José, “El trabajo en las universidades”, *El Universal*, 1 de diciembre de 2001, sección A, p. 28.

sin mayor trámite, por no pertenecer al mismo grupo de poder, de convicción política o de creencia ideológica que estuviese en el mando sindical, más aún hasta antes de expedirse esta disposición en algunas universidades del país los sindicatos habían avanzado sobre la esfera académica, habiendo establecido en sus contratos cláusulas de exclusión que lastimaban las actividades propias de las referidas instituciones.

## VII. LEY DE PROFESIONES

Bajo la denominación de “Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal”, se publicó esta Ley el 26 de mayo de 1945. Su reglamento apareció el 6 de octubre de 1945, mismo que ha tenido varias reformas posteriores. Precisa señalar que esta Ley de Profesiones es bastante obsoleta, algunos de sus artículos se han considerado inconstitucionales por la jurisprudencia y requiere actualizarse para estar en armonía con el desarrollo contemporáneo de la educación superior.

El contenido de esta ley es el siguiente: definición del título profesional, condiciones para obtenerle e instituciones que pueden expedirlo; profesiones que requieren título para su ejercicio, así como normas para el ejercicio profesional; colegios de profesionistas; servicio social de estudiantes y pasantes; delitos, infracciones y sanciones.

Para la aplicación de la ley federal, se han otorgado en el artículo 23, atribuciones a la Dirección General de Profesiones, dependiente de la Secretaría de Educación Pública: a) en las instituciones un solo registro de títulos profesionales, de tal modo que se reconocen la credencial expedida por la SEP en los estados y la de los estados en el Distrito Federal; b) pueden obtener la información que se requiera; c) regímenes, artículo 22.

Como se dijo la Ley de Profesiones es bastante anticuada, necesita actualizarse por el notable desarrollo que ha tenido la educación superior en el país, así como porque algunos de sus artículos o regulaciones dentro de ellos son de dudosa constitucionalidad como lo ha marcado la Suprema Corte en varias de sus decisiones.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cfr., entre otros Gongora Pimentel, Genaro David y Acosta Romero, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Doctrina y Jurisprudencia)*, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 128 y ss.; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Garantías individuales*, 20a. ed., México, Porrúa, pp. 311-348.

Por último, es menester añadir que, en principio, la atribución para regular las profesiones corresponde a las entidades federativas, de ahí que esta Ley se haya expedido por el Congreso de la Unión en su carácter de legislatura local del Distrito Federal, en tanto que en los estados se han también formulado por sus legislaturas las correspondientes leyes de profesiones. Pese a tal diversidad, con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Profesiones, el Ejecutivo federal ha celebrado convenios de coordinación con los gobiernos de los estados para uniformar el ejercicio profesional.

## VIII. OTROS ORDENAMIENTOS FEDERALES

Se relacionan también con la educación superior y la autonomía otras leyes federales, entre las que cabe mencionar a las siguientes: a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 29 de diciembre de 1976, que en su artículo 38 enumera las facultades de la Secretaría de Educación Pública y cuya fracción I, inciso e, se refiere a la competencia general de dicha dependencia respecto de “la educación superior y profesional”, después en las fracciones XV y XVI del propio precepto le otorga atribuciones a la referida dependencia para revalidación, título y ejercicio profesionales; b) Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública de 23 de junio de 1999 que en su artículo 2o., sección A, fracción IV, prevé una Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica, además en los numerales 18, 21 y 22 del mismo ordenamiento se refiere a las direcciones generales de acreditación, incorporación y revalidación; educación superior; profesiones; c) Ley de Educación del Distrito Federal, de 8 de julio de 2000, que en sus artículos 3o., 4o., 6o., 81 regula la educación superior y prescribe que el gobierno de esta entidad podrá crear instituciones de dicho nivel, como lo ha hecho con la llamada Universidad de la Ciudad de México; d) Estatuto Orgánico del Fondo de Cultura Económica, de 4 de mayo del 2001, que en su artículo 7o. enumera como integrantes de la Junta Directiva a los rectores de la UNAM, UAM e ITAM, así como al director del IPN y el presidente del Colegio de México; e) Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, de 21 de mayo de 1999, que estableció el órgano denominado CONACyT para auxiliar al gobierno federal en tales sectores, así como para encargarse del correspondiente programa anual; f)

Reglamento del Consejo Técnico de la Educación, de 27 de abril de 1979, que ha previsto en su artículo 5o. que habrá en este organismo tres representantes de las universidades e institutos de enseñanza superior agrupados en la ANUIES.

## IX. HACIA UN NUEVO MARCO JURÍDICO

Se percibe en la actualidad una tendencia definida hacia la renovación general del marco jurídico de la educación superior, imperativo innegable pero que requerirá de una paciente construcción de consensos que permitan llegar a proposiciones pertinentes para el múltiple y heterogéneo panorama que presentan las instituciones en este nivel.

En este apartado se recogen un par de documentos recientes que apuntan en la tendencia indicada, emitidos por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Secretaría de Educación Pública, al final haremos algunas proposiciones nuestras.

En el documento de la ANUIES, avalado por el Consejo Nacional de la ANUIES, se asienta que el sistema de educación superior “conservador y cerrado”, deberá transformarse en un sistema abierto de gran calidad, altamente innovador y dinámico, que responda a las nuevas formas de organización y trabajo, así como a los cambios del entorno científico, tecnológico, económico y social. Las instituciones que lo integran se orientarán hacia el conjunto del sistema y desarrollarán amplios programas de colaboración entre sí. Para ello constituirán redes estatales, regionales, nacionales e internacionales que les permitan hacer un mejor uso de los recursos a su disposición y ofrecer servicios educativos innovadores, de gran calidad, cobertura y pertinencia.<sup>12</sup>

En el marco jurídico, para conseguir los objetivos referidos la ANUIES, se ha fijado como metas contar para el año 2002 “con un nuevo marco legislativo para la educación superior”. De este modo, considera “que es notoria la falta de adecuación del artículo 3o. constitucional, fracción VII con la realidad que viven las universidades, así como los escasos efectos esperados”. En materia laboral, afirma que “existen

<sup>12</sup> Varios autores, *La Educación Superior en el Siglo XXI*, México, ANUIES, 2001, p. 154.

insuficiencias, traslapes y dinámicas contrarias a la naturaleza del trabajo académico”, y respecto de la regulación del trabajo especial de las universidades en la Ley Federal del Trabajo subraya que “prevalecen normas generales de ambigua interpretación, asimismo, en la práctica no existe un claro deslinde entre los aspectos académicos y laborales”. Se habla también de “modificaciones necesarias” a las leyes para la coordinación de la educación superior y la de profesiones. Por último se indica que se promoverá que para el año 2006 que cada entidad federativa “complemente el marco federativo nacional en atención a sus circunstancias particulares”.<sup>13</sup>

Aunque de manera mucho menos explícita, se hace también referencia al marco jurídico de la educación superior, en el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que aprobó la Secretaría de Educación Pública. Precisamente en el subprograma sectorial que se refiere a la educación superior se asienta “la normativa de la educación superior ya no responde a la dinámica del cambio incesante en materia académica y de organización del sistema. El reto es revisar y actualizar el marco jurídico para permitir su desarrollo y su adecuada regulación y coordinación”.<sup>14</sup>

Más adelante, declara como un objetivo del subprograma “promover la formulación de nuevos marcos normativos de la educación superior”. Consecuentemente, enumera las siguientes líneas de acción:

A. Promover la elaboración de iniciativas de ley en materia de educación superior; B. Sistematizar las aportaciones de la ANUIES, FIMPES, de las asociaciones y colegios profesionales y de otras instancias interesadas; C. Trabajar coordinadamente con las Comisiones correspondientes del Poder Legislativo en los procesos de consulta y deliberación de las iniciativas de ley en la materia.<sup>15</sup>

Aunque las propuestas que se han comentado son pertinentes, juzgamos que requieren mayor precisión, implementar una política integral y emprender acciones decisivas, en otros términos, marchar hacia un nuevo marco jurídico para las instituciones de educación superior que responda a su complejo y heterogéneo panorama contemporáneo. Este nuevo marco jurídico debe partir de la propia norma constitucional, detenerse en

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 206 y 207.

<sup>14</sup> *Cfr. Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, Secretaría de Educación Pública, septiembre de 2001, p. 198.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 217.

la legislación federal para actualizarla y suscitar que las propias instituciones de educación superior pongan a punto sus ordenamientos internos.

En primer lugar, si bien en su momento la hoy fracción VII del artículo 3o. constitucional constituyó un significativo avance para la autonomía de las instituciones de educación superior públicas, así como estableció las normas mínimas para resolver sus conflictos laborales, en la actualidad es menester reformular y ampliar el contenido de la referida fracción. El nuevo texto deberá, sin menoscabo de la autonomía, regular las instituciones de educación superior en su conjunto, delinear sus principios, el financiamiento que debe corresponderles y los mecanismos institucionales que para la planeación y la coordinación se han venido elaborando.

Por otro lado, la legislación federal sobre educación superior, como hemos visto, se encuentra dispersa y requiere reunirse en un solo cuerpo legal que le imprima coherencia. Esta tarea supone la revisión profunda del actual marco jurídico, así como de las leyes de coordinación de educación superior, profesiones y laboral pertinentes.

Específicamente, no se ha subrayado infortunadamente la necesidad de que se expida una ley general de educación superior,<sup>16</sup> que substituiría a la inocua ley de coordinación vigente. A este respecto, recuérdese que desde 1978 la propia ANUIES en un documento que se aprobó en la ciudad de Puebla, programas 26 y 27, al cual ya nos referimos, se había propuesto la necesidad de expedir la referida ley general, en la cual se normarían los diversos aspectos de la educación superior.

Es menester subrayar que esta ley sería reglamentaria de la nueva fracción VII del artículo 3o. constitucional, comprendiendo importantes aspectos que son determinantes para las instituciones de educación superior, entre otros: definición de los principios que rigen a la educación superior; sistema de educación superior y subsistemas; procedimientos más precisos y transparentes respecto del subsidio federal, con recursos de revisión pertinentes para las instituciones de educación superior; principio de rendición de cuentas; mecanismos de planeación y de coordinación; programas de apoyos académicos; evaluación y acreditación, en

<sup>16</sup> En el mismo sentido, la doctrina ha sostenido también la conveniencia de expedir la referida ley general de educación superior, véanse, González Avelar, Miguel y Lara Sáenz, Leoncio, *Legislación mexicana de la enseñanza superior*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1969, pp. 56 y ss.; y Cisneros Farías, Germán, *op. cit.*, nota 3, pp. 97 y 98.

los que se prevea una efectiva descentralización y se establezcan los recursos procesales correspondientes tanto de carácter institucional como individual.

## X. CONCLUSIONES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, a manera de proposiciones sintéticas, se pueden enunciar las siguientes conclusiones:

Primera. La Constitución de 1917 se ha caracterizado por otorgarle al tema educativo una regulación preferente y ha dotado a este derecho social de un generoso contenido. En cambio, las leyes fundamentales mexicanas del siglo XIX solamente hicieron especial referencia a la libertad que debía reinar en el ámbito educativo o a la necesidad de favorecerlo.

Segunda. Es necesario instrumentar una efectiva política del Estado mexicano respecto de la educación superior, complementada por programas y acciones pertinentes. Para ello se requiere, a manera de un asunto de previo y especial pronunciamiento, renovar el marco jurídico de las instituciones de educación superior, cuyo universo es hoy día complejo y heterogéneo. Este nuevo marco jurídico debe partir de la propia norma constitucional, detenerse en la legislación federal para actualizarla y suscitar que las propias instituciones de educación superior ponga a punto sus ordenamientos internos.

Tercera. Una vinculación muy estrecha se ha dado entre educación y política en las reformas constitucionales operadas en la materia a partir de 1917. En la educación superior se ha logrado consagrar el principio de la autonomía para las instituciones públicas autónomas por ley, así como el compromiso del Estado de promover y atender este nivel educativo. Sin embargo, es menester en la actualidad reformular y ampliar el contenido de los postulados constitucionales en materia de educación superior, para regular a las instituciones que pertenecen a dicho sector de manera integral y coherente, delinear sus principios fundamentales, sus mecanismos de planeación y evaluación, régimen de financiamiento y de rendición de cuentas.

Cuarta. Es necesario expedir una ley general de educación superior, que sustituiría a la actual ley de coordinación vigente. Esta ley sería reglamentaria de una nueva fracción VII del artículo 3o. constitucional,

comprendería importantes aspectos que son determinantes para el cabal desempeño de las instituciones que prestan servicios en este nivel educativo, tanto públicas como privadas. La expedición de esta ley supondría también la revisión de la legislación federal vigente respecto de la educación superior, particularmente la formulación de una nueva ley de profesiones y la revisión de la legislación laboral correspondiente.