

¿VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA POR LA SEGURIDAD PÚBLICA? ESCLARECIMIENTO JURÍDICO Y CONCEPTUAL

○ Hugo Enrique Lozano Gómez*
Óscar Armando Rico Chávez**

* Suboficial adscrito a la Unidad Administrativa que integra la Organización Regional de la Policía Federal Ministerial en el estado de Aguascalientes (Agencia de Investigación Criminal, Fiscalía General de la República)

** Alumno del doctorado en ciencias: Desarrollo Sustentable y Globalización, de la Universidad Autónoma de Baja California Sur

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ **Autonomía**

Autonomy

○ **Universidad**

University

○ **Seguridad**

Security

○ **Soberanía**

Sovereignty

Resumen. ¿Qué ocurre con la seguridad pública y la autonomía en los espacios universitarios? Esta investigación, inicialmente exploratoria, de campo y documental, explica a la *seguridad universitaria* como un esfuerzo interno por parte de las instituciones de educación para atender sus problemas de inseguridad, mitigando los problemas que suscita la presencia evidente de las fuerzas de seguridad pública en sus recintos. Empleando la hermenéutica en los textos jurídicos y haciendo uso de la abstracción-concreción, tras el estudio de narraciones de diverso origen, se logra ratificar la hipótesis de que el problema de la implementación de la función de seguridad pública en las universidades no es jurídico; la contrariedad deviene más bien de un galimatías que se forma cuando se entretejen los significados de extraterritorialidad y soberanía para significar al concepto de autonomía universitaria.

Abstract. What happens with public security and autonomy in university facilities? This research, initially exploratory, field based and documentary, explains *university security* as an internal effort on behalf of the educational institutions to address their security concerns, mitigating the issues that the evident presence of the public security forces causes in its campus. Employing hermeneutics on legal texts and resorting to abstraction-concretion after studying narratives of different sources, we may ratify the hypothesis that the issue with the implementation of the public security function in universities is not legal; the contrariety becomes rather a state of confusion that is caused when the meanings of extraterritoriality and sovereignty are interwoven to signify the concept of university autonomy.

Fecha de recepción: 15 de mayo de 2019

Fecha de aceptación: 3 de noviembre 2020

SUMARIO:

I. Introducción. II. Seguridad en la universidad. III. Seguridad universitaria: el concepto. IV. Seguridad pública en la cultura mexicana: confusión sobre sus competencias. V. Extraterritorialidad, soberanía y autonomía: conceptos que se entretajan en la cultura sobre la autonomía universitaria. VI. La función de seguridad pública en los espacios de las universidades autónomas. VII. Finalizando. VIII. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

En instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de Querétaro, la Universidad de Guadalajara y demás instituciones públicas de educación superior a las que la ley ha conferido autonomía, los servicios de seguridad suelen ofrecerse a través de departamentos o coordinaciones de *seguridad universitaria*.¹ Tal realidad mitiga los problemas que supone la presencia de instituciones de seguridad pública en los recintos universitarios, pues tanto la comunidad universitaria como la población en general parecen conscientes de una aparente norma tácita y popular: “las policías no deben estar en los recintos de estas instituciones”.

Dado lo anterior, resalta la falta de respuesta clara y con fundamentos para resolver, por ejemplo, ¿qué deben hacer los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cuando por motivos del ejercicio de sus funciones requieren ingresar a los recintos universitarios? O preguntas aún más esenciales como ¿se vulnera la autonomía de las universidades cuando se ejerce la seguridad pública en sus recintos?

A través de las presentes letras se entenderá que las cuestiones precisadas encuentran su dificultad más dentro del terreno político-social, que dentro del terreno legal. A tal resultado se arriba tras discutir el siguiente problema:

¹ Estos departamentos pueden contar con trabajadores *universitarios* (contratados directamente por la institución) o con trabajadores de seguridad privada (guardias o vigilantes de alguna empresa de seguridad privada). En ambos casos, e incluyendo los casos mixtos (seguridad privada y seguridad universitaria), la inclusión y/o estancia de servidores públicos (policías u otros servidores) que ejercen la función de seguridad pública se ha reducido al mínimo posible.

- Cuando se dialoga sobre la posible vulneración de la autonomía de las universidades ante la hipotética presencia de las instituciones de seguridad pública en sus recintos, se torna explícito un galimatías producto de la confusión entre los conceptos de autonomía, soberanía y extraterritorialidad.²

Sin embargo, el problema no termina ahí: el precitado galimatías se ha sostenido como marco (tácito) para diseñar y ejercer las políticas de seguridad en las universidades e instituciones donde no suele percibirse la seguridad pública. Por tal motivo, y partiendo de los resultados de un estudio previo (Rico, 2016), este trabajo ha debido comprobar y definir lo siguiente:

- En términos jurídicos, la presencia y aplicación de la seguridad pública en las universidades autónomas no vulnera la autonomía de las mismas.

En este sentido, debe mencionarse que los resultados aquí expuestos son útiles para iniciar nuevas discusiones en favor de atender correctamente los problemas de seguridad en la generalidad de las instituciones de educación superior³ de México. Si bien la presencia y labores de seguridad pública en estas instituciones son legalmente legítimas, la situación política que esto suscita no deja de ser un tema sujeto de la complejidad que deberá trabajarse con las diligencias pertinentes.

En todo caso, las condiciones *especiales*⁴ de seguridad que se mantienen en las instituciones suponen una coyuntura de posibilidades provechosa para aplicar y partir desde distintos enfoques de seguridad en los que puedan promoverse la inclusión⁵ y la prevención, desarrollando altos niveles de legitimidad y cohesión.

II. SEGURIDAD EN LA UNIVERSIDAD

Hablar sobre seguridad el día de hoy sugiere la posibilidad de tratar temas muy distintos. A través del tiempo, el uso de la palabra *seguridad* se ha

² Parece *vox populi* sostener que la autonomía de las universidades (entendida a veces por algunos como soberanía o extraterritorialidad) se vulnera cuando los cuerpos de seguridad pública ingresan a sus recintos.

³ Pues estas, aunque no sean públicas, cuentan con espacios donde la vigilancia habitual no corre a cargo de las instituciones de seguridad pública.

⁴ Aparente invisibilidad e inaplicabilidad de la función de seguridad pública aunada a la falta casi absoluta de presencia policial.

⁵ De los distintos sectores que componen a la comunidad, pudiendo o no incluir a los distintos cuerpos de seguridad (protección civil, policías y fiscalías).

integrado junto con diversos adjetivos: ejemplos comunes de esto se observan cuando se habla, por ejemplo, de seguridad informática, seguridad jurídica o seguridad pública.

Entonces, ¿de qué se trata la seguridad en la universidad? La pregunta parece sencilla, pero al reflexionarse la respuesta requiere mucha claridad. *Seguridad* significa ausencia de miedo: se trata de la condición necesaria para despreocuparse; sentirse seguro implica tener la garantía de que nada inesperado⁶ sucederá. Por lo tanto, y al menos en este sentido, la seguridad puede entenderse también como un sentimiento. La seguridad no es solo un derecho, es un sentimiento, y es también una garantía.

Siguiendo esta línea con que hemos revisado el concepto de seguridad (sin adjetivos), podemos partir expresando que la seguridad *en la universidad* significa tanto a las condiciones despreocupantes (aspectos objetivos) como a los sentimientos de tranquilidad (aspectos subjetivos) para quienes se encuentren en el espacio universitario.⁷

Dimensionar a la seguridad *en la universidad* delimita al lugar donde habrá de observarse el amplio concepto de seguridad, implicando no solo al espacio físico donde se localizan los inmuebles universitarios, sino a todos los espacios (físicos o virtuales) propios de la universidad.

De este modo, resultan útiles las adjetivaciones que se hacen al concepto de seguridad: si se habla sobre los espacios virtuales de la universidad, por ejemplo, se trata de seguridad informática en la universidad; si se habla sobre delitos como el homicidio, el secuestro o las lesiones dentro de los recintos universitarios, se tratan entonces los temas de seguridad pública y derecho penal en la universidad.

Así, los temas de seguridad se delimitan espacialmente cuando se comprenden *en la universidad* a la vez que se especifican al adjetivarse. Por otra parte, es necesario señalar que en el presente texto se abordan dos concepciones distintas: por un lado, se identifica a la *seguridad en la universidad* como aquellos asuntos de seguridad (previamente mencionados) delimitados dentro del espacio universitario, y por otro, a la *seguridad universitaria*,⁸ término con el que se reconocerán a los departamentos y/o esfuerzos

⁶ Inicialmente, se planteó emplear la palabra *indeseado* en lugar de *inesperado*. La última ha prevalecido pues la seguridad en esta oración se expresa, más que como un deseo o condición subjetiva, como una garantía de estabilidad.

⁷ Se trata, además, de un sentimiento vertido sobre distintos bienes: la sensación de seguridad sobre la condición jurídica, sobre el patrimonio, sobre la integridad personal, etcétera.

⁸ Este último término es empleado a veces por instituciones como la Universidad Autónoma de Querétaro. De acuerdo con el manual de organización de dicha institución, se denomina *seguridad universitaria* a la coordinación responsable de los servicios de seguridad internos (Rico, 2016).

(labores en general) destinados, por parte de las instituciones educativas, para realizar las tareas de seguridad dentro de sus propios espacios.

Si se revisan los documentos o discursos en donde se encuentran registradas las tareas y asuntos correspondientes a los temas de *seguridad en las universidades*, estos suelen girar alrededor de asuntos como prevención de riesgos, registros en bitácoras, protección civil, control de incendios, seguridad informática, entre otros. Cada institución se encuentra sobre distintos estadios de desarrollo en esta materia: los recursos técnicos (organigramas, manuales, etc.), los recursos materiales (patrullas, circuitos cerrados de televisión, etc.) y el talento humano (guardias, monitoristas, etc.) pueden incluso no existir en ciertas universidades; pero todas tienen en común que logran su seguridad, ya sea con su propio personal (*seguridad universitaria*), a través de empresas de seguridad privada o a través de sistemas mixtos.

Entonces, hablar sobre *seguridad en las universidades* supone hablar de una gran variedad de asuntos, pues puede tratarse cualquier tema de *seguridad* desarrollado dentro o en relación con las *universidades*. Por lo tanto, pueden reconocerse los siguientes puntos como aquellos comprendidos o partes de lo que se denomina como *seguridad en la universidad*:

1. Todos los temas de seguridad (incluyendo el concepto *seguridad* a solas), pero en lo concerniente tanto a las comunidades universitarias como a los distintos espacios de las universidades.
2. Los recursos de la organización (recursos técnicos, recursos materiales y talento humano) destinados para atender la situación de *seguridad en las universidades*, sean estos internos (*seguridad universitaria*) o externos (seguridad privada y seguridad pública).

III. SEGURIDAD UNIVERSITARIA: EL CONCEPTO

Cuando las universidades se ocupan de las tareas de seguridad en sus recintos sin recurrir a las empresas de seguridad privada ni a las instituciones de seguridad pública, ofrecen un servicio *interno* de seguridad. Se trata entonces de un servicio que ofrecen exclusivamente dentro de sus recintos y para sí mismas. El nombre con que podemos reconocer a esta labor es el de *seguridad universitaria*.

Para introducirse al estudio de la *seguridad universitaria*, han de discutirse cuestiones como las siguientes: 1. ¿Es la seguridad universitaria una labor

de seguridad pública? 2. ¿Se trata de algún otro concepto adjetivado de seguridad, como seguridad privada o seguridad humana?

En atención a tales interrogantes, se ha de aclarar que no existe tradición o discurso habitual alguno sobre la naturaleza de la seguridad universitaria a la cual remitirse —el estudio de este tipo de seguridad es incipiente—, por lo que habrá de emplearse la siguiente revisión para iniciar la discusión.

La seguridad universitaria no es seguridad pública. La seguridad pública en México es una función exclusiva del Estado (CPEUM, 1917: art. 3) y, aunque las universidades descentralizadas sean instituciones públicas del Poder Ejecutivo,⁹ estas no ejercen la función de seguridad pública —al menos no en el sentido del derecho positivo vigente de México—.

La adscripción de la *seguridad universitaria* como *seguridad privada* es compleja. Si se revisan los ordenamientos sobre seguridad privada en los ámbitos federal (LFSP, 2006: art. 2) y local (LSEQ, 2016: art. 52), se encontrará que la seguridad privada es auxiliar a la función de seguridad pública, que se oferta por particulares y que para ejercerla es necesario suscribirse a los sistemas públicos de control.¹⁰ En este sentido —positivo y vigente—, la seguridad universitaria dista mucho de la seguridad privada; sin embargo, desde otras perspectivas —si se revisan textos de otra naturaleza— se verá que es plausible, incluso, reconocer a la seguridad universitaria como una forma de seguridad privada.¹¹

En todo caso, resulta útil evidenciar una diferencia radical (de raíz) entre las empresas de seguridad privada y los servicios de seguridad universitaria: la *seguridad universitaria* es un servicio que desarrollan las universidades exclusivamente para sí, mientras que las empresas de seguridad privada se dedican a ofrecer sus servicios a distintos clientes¹² enmarcadas dentro de las reglas de la economía de mercado.

Hablar de seguridad humana, seguridad ciudadana o cualquiera que se explicita, tampoco logra describir, titular o categorizar apropiadamente a la seguridad universitaria. La seguridad universitaria es una tarea que desarrollan las universidades mitigando las necesidades de recurrir a los cuerpos policiales, pues la presencia de estos dentro de los recintos resulta problemática.

⁹ Con sus respectivas leyes orgánicas, además.

¹⁰ Registros, autorizaciones, credencialización, etc., dependiendo de la legislación, reglamentos e instituciones pertinentes.

¹¹ Como un servicio *in house* de acuerdo con el autor John Dempsey (2011).

¹² Entre los cuales pueden encontrarse instituciones públicas de muy variadas condiciones: dependencias de la administración pública central, juzgados de cualquier materia y ámbito, universidades autónomas, etc.

La seguridad universitaria puede mantener enfoques de proximidad o dirigir esfuerzos hacia el desarrollo humano, pero estas son cuestiones posteriores a revisar: definir la seguridad universitaria ha de reducirse por el momento a reconocerla como aquella labor interna de seguridad que ejercen las instituciones de educación superior para sí.

IV. SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CULTURA MEXICANA: CONFUSIÓN SOBRE SUS COMPETENCIAS

La seguridad es una sensación que se pretende en muchos temas de la vida: se desea la seguridad de no perder el empleo, de recibir asistencia médica, de acceder a la justicia, etc.

Se puede decir que la seguridad como servicio o función pública¹³ encuentra su origen y devenir desde aquel concepto de orden público localizable en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Esta expone en su décimo artículo que “Nadie debe ser inquietado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no altere el orden público establecido por la ley” (art. 10).

En este sentido, la seguridad pública se erige como un concepto *evolucionado* de aquel que significa al orden público. Se trata, entonces, a la seguridad pública como aquella labor que provee las condiciones necesarias para garantizar la resiliencia hacia un estado de *orden*. Tal condición es compleja, pues se entiende a la seguridad pública como una función o servicio que, al ser pública, implica que su ejercicio es facultad exclusiva del poder estatal¹⁴ y, por lo tanto, las actividades de los particulares y o entidades privadas en general se encuentran imposibilitadas para actuar en tal materia. Además, al lograrse este *orden que implica la seguridad*, se establece una reglamentación sobre los espacios que categoriza a las conductas entre lo permitido y lo restringido,¹⁵ con fundamento en lo previsto tanto en ordenamientos propuestos por legisladores (leyes y códigos, por ejemplo) como

¹³ Los especialistas, como el maestro Óscar Rangel, han argumentado que la diferencia entre función y servicio recae en la personalización de la actividad: mientras que la función pública es genérica a toda la sociedad, los servicios son individualizados a los destinatarios (Rangel citado en Araujo, 1997: 11). Sin embargo, es común también la acepción donde se identifica a las funciones públicas como aquellas tareas que el Estado debe administrar directamente —in-delegables—, a diferencia de los servicios, que pueden ser, incluso, concesionados.

¹⁴ Sigue vigente la ya clásica acepción del Estado donde se le describía como “... aquella comunidad humana que [...] reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1919: 2). Énfasis del autor.

¹⁵ Lo permitido recae en aquello que se *deja hacer*, mientras que lo restringido trata de aquello que habrá de detenerse incluso empleando la violencia. Bajo el régimen de facultades expresas, los funcionarios limitarán su actuar a aquello

por los distintos poderes ejecutivos (reglamentos y justicia administrativa en general).

Bajo este modelo descansa un régimen vigente hasta nuestros días. La vigilancia policial y la aplicación de los reglamentos administrativos en general parecen exclusivas a lo que popularmente se reconoce como espacio público,¹⁶ mientras que a los inmuebles y espacios delimitados (con cualquier instrumento que transmita la sensación de restricción) parece reconocérseles como lugares privados donde no existe una total claridad sobre su sujeción a tal o cual reglamento o sistema de control por parte de las instituciones públicas.

De tal modo, existe una gran confusión —en la población general— que ni siquiera requiere referencias: hasta en las ciudades capitales de las distintas entidades federativas de México pueden verse personas que apartan *lugares* en los arroyos vehiculares como si fueran de su propiedad, mientras que otras cobran de forma regular y manifiesta por *gestar* o tramitar servicios públicos que la ley formula como *gratuitos*.

Si bien no es pretensión de este trabajo argumentar sobre la distribución de competencias, jurisdicción y demás singularidades que tiene la hoy compleja función de seguridad pública en el derecho positivo vigente, sí es menester expresar que las confusiones en cuanto a competencias y aplicabilidad de los distintos sistemas de control formal¹⁷ en el grueso de la población son también una realidad que existe de manera trascendental en las universidades públicas a las que se les ha otorgado autonomía en México.

V. EXTRATERRITORIALIDAD, SOBERANÍA Y AUTONOMÍA: CONCEPTOS QUE SE ENTREMEZCLAN EN LA CULTURA SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Se ha dicho que la *seguridad universitaria* es un ejercicio que permite trabajar sobre los asuntos de seguridad en las universidades autónomas, a la vez que evade el problema que supone la presencia de las instituciones de seguridad pública en sus recintos.

que la ley les faculte de manera explícita: solo deberán detener y restringir aquellas conductas previstas en ordenamientos aplicables.

¹⁶ Arroyos de circulación (vehicular), banquetas, parques y, en general, aquellas zonas donde el acceso se encuentra libre de restricciones (físicas o morales).

¹⁷ Refiriéndose a los sistemas formales como aquellos que desarrollan el Estado mexicano y sus distintas instituciones.

Se ha dicho también que la *seguridad universitaria* se desarrolla por trabajadores de la misma institución a la que ofrecen el servicio (la universidad a que se refiera) sin ser estos contratados o dirigidos por alguna empresa de seguridad privada.

Entonces, ¿qué problemas supone la presencia de las instituciones de seguridad pública en los recintos universitarios? ¿Cuál es la razón de estos problemas?

Tras entrevistas¹⁸ realizadas con trabajadores del servicio de seguridad universitaria de la Universidad Autónoma de Querétaro, además de algunos policías de la Secretaría de Seguridad Pública del Municipio de Querétaro y distintos alumnos y docentes de licenciatura y posgrado,¹⁹ se reconoció que de la *autonomía universitaria* se mantiene un entendimiento muy ambivalente: el derecho y la cultura popular sobre lo universitario difieren profundamente a la hora de explicar si se vulnera o no la autonomía universitaria cuando las fuerzas públicas ingresan en sus campus.

El mero concepto de *autonomía* se entiende muy diferente cuando se le localiza en discursos sobre *biomedicina* y ética que cuando se le encuentra en temas de *administración pública* y *derecho administrativo*. La autonomía en los ámbitos de la ética y los derechos humanos se entiende generalmente como aquella libertad para decidir que es intrínseca a la dignidad de las personas; se discuten, por ejemplo, la compatibilidad entre *autonomía*²⁰ y *autoridad*²¹ con autores trascendentes como Beauchamp y Childress (2002), de quienes se cita lo siguiente:

Algunas personas mantienen que la autonomía es incompatible con la autoridad de la Iglesia, el Estado o cualquier otra comunidad que legisle las decisiones de los individuos. Consideran que toda persona autónoma debe actuar única y exclusivamente sobre la base de sus propios criterios, y que someterse a la autoridad o dejarse gobernar por otros implica perder esa autonomía. (Beauchamp y Childress, 2002: 116)

Mientras que, entre los discursos sobre instituciones públicas y derecho administrativo en general, se discute a la autonomía como aquella condición que *se reconoce* u *otorga* a ciertas entidades²² por parte del Estado a través de la ley (CPEUM, 1917: art. 3).

¹⁸ Realizadas de manera abierta empleando recursos usuales de investigaciones cualitativas como el *rapport*, la confidencialidad y el anonimato.

¹⁹ Mayoritariamente de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro.

²⁰ Entendida a veces como *autonomía moral*.

²¹ Autoridad como aquella capacidad de hacer obedecer al otro.

²² Personas morales como universidades, fiscalías y entidades de la administración pública paraestatal.

Por otra parte, como producto también de fuentes reales —o empíricas—, se rescata que los conceptos de extraterritorialidad y soberanía se entremezclan para componer el concepto más habitual de *autonomía universitaria* en la sociedad. En esta concepción se localiza la idea de que los espacios de las universidades autónomas son en cierto sentido inmunes al poder del Estado —extraterritorialidad— y de las demás instituciones públicas; se presupone que estas instituciones (universidades autónomas) se gobiernan *totalmente* a sí mismas —soberanía—, y que la intromisión de cualquier entidad pública a sus menesteres y espacios es un ataque a la autonomía.²³ Como se ve, la precitada discusión sobre la incompatibilidad entre autonomía —moral— y autoridad se expresa en el entendimiento que la sociedad tiene de la autonomía —administrativa— que se otorga por ley para algunas instituciones de educación.

Ante tales circunstancias, es evidente que resulten confusiones sobre el concepto de autonomía universitaria —en relación con la seguridad—. Sin embargo, existe aún otra razón que le ratifica: en las universidades autónomas no hay policías —visibles, al menos—. Tal condición es significativa para la población: mientras que en otras instituciones públicas con autonomía suelen verse las influencias del Estado —fiscalías, por ejemplo— y la presencia de sus instituciones (como las policías), en las universidades autónomas no.

VI. LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LOS ESPACIOS DE LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS

Devenida de una serie de causas que se entretajan —con los eventos del 68 subrayados—, existe una realidad actual en los espacios universitarios que es evidente: se evita la presencia policial en sus recintos.

Mientras que algunos especialistas —juristas, sobre todo— argumentan con severidad que la autonomía no se vulnera cuando los policías ingresan a los recintos universitarios,²⁴ se ha visto que la duda en otras personas y medios —cultura— persiste. Y la cultura sobre lo universitario incide

²³ Si bien las palabras *extraterritorialidad* y *soberanía* no fueron empleadas de forma explícita por los entrevistados, las mismas se emplean como conceptos de referencia dado que sus descripciones sobre la autonomía universitaria se asemejan más a las condiciones de *soberanía* y *extraterritorialidad* que se mantienen, por ejemplo, en las embajadas.

²⁴ Se agradece ampliamente al Mtro. Juan Martín Granados Torres, quien con su consejo y observaciones ha dado origen a diversas hipótesis que orientan textos e investigaciones como el presente.

—incluso fundamenta— en la ética y en políticas cuando se trata de decidir qué hacer con los problemas de seguridad pública en las universidades.

No existe un consenso o acuerdo firme cuando se dialoga sobre la posible vulneración de la autonomía universitaria por razones de presencia policial o ejercicios de la función de seguridad pública en los recintos. Por un lado, los argumentos jurídicos suelen sostener que la autonomía no se violenta; pero cuando se exponen argumentos más bien de corte filosófico y social (con fundamento en reflexiones conceptuales y procesos dialógicos, sobre todo) llegan más y profundas cuestiones, pues la autonomía no es un asunto exclusivo del ámbito jurídico.

De tal suerte que, si bien el problema es altamente complejo, desde este trabajo se aportan argumentos suficientes para sostener que, al menos legalmente, la autonomía universitaria no se vulnera cuando se aplica la función de seguridad pública en los espacios universitarios.

Para resolver lo anterior, se comprueban de inmediato las siguientes dos hipótesis:

1. *Que la autonomía no se confiere para el autogobierno en materia de seguridad.*

Las instituciones públicas que ostentan autonomía lo hacen porque esta se les ha conferido a través de la ley. La autonomía no se autoproclama. Las leyes orgánicas de cada universidad descentralizada se han erigido como decretos por parte de los legisladores, por lo que no solo la autonomía, sino el reconocimiento público de las universidades, se han desarrollado mediante procedimientos legales. Así, la ley confiere autonomía y reconoce (a la vez que tutela) a las universidades públicas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción séptima de su artículo tercero, establece lo siguiente:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. (CPEUM, 1917: art. 3)

De tal modo, se desprende que la autonomía universitaria, ya reconocida en la Constitución, se erige como causal de dos cosas a la vez: 1) responsabilidad y 2) facultad para autogobernarse. Sin embargo, este autogobierno se encuentra limitado. Al revisarse la fracción precitada se extrae

que el referido autogobierno es la facultad y responsabilidad para hacer cuatro cosas en concreto:

- a. realizar los fines de educar, investigar y difundir la cultura;
- b. determinar sus planes y programas;
- c. fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y
- d. administrar su patrimonio.

De este modo se acotan, de forma expresa, las competencias para las cuales la facultad y responsabilidad de autogobierno —autonomía— ha sido conferida.

Por lo anterior, puede deducirse que la autonomía no ha sido conferida para que las universidades o instituciones de educación superior se autogobiernen en materia de seguridad²⁵ o cualquier otro asunto fuera de los enumerados con anterioridad.

2. *Que la seguridad pública es una función pública con aplicación en todo el territorio nacional.*

De acuerdo con el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) se establece en su párrafo noveno que:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Existen múltiples universidades e instituciones de educación superior en nuestro país a las que se les ha conferido autonomía. Estas tienen su fundamento jurídico en leyes orgánicas y están comprendidas dentro de las administraciones públicas de los distintos ámbitos²⁶ del país. Aunque la seguridad pública está a cargo de la *Federación, las entidades federativas y los municipios*, y las universidades e instituciones de educación superior autónomas

²⁵ Tal idea puede reforzarse ante la conciencia del régimen de facultades expresas que impera en el sistema de seguridad pública nacional. Dado este régimen, puede entenderse que la función de seguridad pública ha de limitarse a lo expresamente previsto en la ley.

²⁶ Federal, estatal y municipal.

son parte de los poderes ejecutivos, estas instituciones no ejercen la función de seguridad pública.

En el sentido de que la función de seguridad pública está a cargo del Poder Ejecutivo del *estado*²⁷ de Querétaro, por ejemplo, la función de la seguridad pública es responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo de la entidad. En este caso, el titular podrá nombrar a alguna dependencia central²⁸ del Poder Ejecutivo y *delegarle*²⁹ la función de seguridad pública estatal o emplear algún otro modelo organizativo para ejercerla. De cualquier manera, nunca se ha pretendido, siquiera, facultar a una institución de educación en nuestro país para ejercer la seguridad pública, pues tales instituciones tienen una esencia muy distinta.

Así, la función de seguridad pública permanece a cargo de las distintas *instituciones* o dependencias facultadas de forma expresa. De este modo se pudo localizar, por ejemplo, a la Policía Federal de la Secretaría de Gobernación (dependencia central federal), la Policía Estatal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (dependencia central de la entidad federativa de Querétaro) o a la Policía de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (dependencia central del municipio de Querétaro).

Siendo que la función de seguridad pública descansa exclusivamente en las *instituciones de seguridad pública*,³⁰ se han de aclarar las siguientes cuestiones:

- e. *Que la función de seguridad pública es una facultad exclusiva de las instituciones de seguridad pública.* Las empresas privadas y los servicios que cualquier organización pueda prestar nunca serán o estarán facultadas para ejercer la seguridad pública.
- f. *Que la función de seguridad pública ha de ejercerse en todo el territorio nacional.* En México y de acuerdo con el artículo primero constitucional, “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución”. La seguridad pública es, además de una función, un derecho humano. Asimismo, la seguridad pública es, a la vez, una *garantía* necesaria para el efectivo disfrute de otros derechos incluyendo el *derecho a la seguridad pública*. Por tanto, la seguridad pública es un

²⁷ Entendido, en este sentido, como una entidad federativa de la República mexicana.

²⁸ Actualmente, la Secretaría de Seguridad Ciudadana del Estado de Querétaro.

²⁹ Como producto de la *división de tareas* necesaria en los ejercicios administrativos de los gobiernos responsables de cargas de trabajo que así lo requieren. Las funciones de Estado, como la seguridad pública, no se pueden *concesionar*; deben permanecer *estatales*.

³⁰ Nombre genérico con el que se llama, en este escrito, a todas las entidades o instituciones facultadas para ejercer la función de seguridad pública.

derecho exigible al Estado por y para cualquier persona en el territorio nacional y, si este derecho comprende desde la prevención hasta la investigación y sanción,³¹ la función deberá ejecutarse legítimamente en cualquier espacio del territorio nacional mientras se ejerza con las formalidades necesarias como lo expone el artículo 16 del ordenamiento constitucional.

VII. FINALIZANDO

Las instituciones de educación superior o cualquier entidad a la que la ley confiera autonomía permanecen supeditadas al orden jurídico nacional. No deben confundirse autonomía y soberanía: el pueblo soberano de México, a través de su legislación, confiere autonomía para algunas entidades por motivos específicos; la autonomía de que gozan las instituciones de educación jamás se otorga para limitar u obstruir otros derechos y funciones como el de la seguridad pública.

Los recintos y espacios en general con que cuentan las instituciones autónomas de educación se encuentran dentro del territorio nacional y le comprenden. Jamás deberán ser consideradas como regiones *extraterritoriales* en las que resulte inaplicable el derecho positivo mexicano.

Sin embargo, los valores y la cultura universitaria en general implican una revisión y consideración profunda si se pretende la discusión sobre políticas de seguridad pública en los recintos universitarios.

Si bien el ejercicio o desarrollo de las funciones de seguridad pública en los espacios autónomos no viola legalmente la autonomía universitaria, su mera presencia genera polémica. Aunque el objetivo principal de este trabajo ha residido en esclarecer la perspectiva legal, la meta de tal esclarecimiento reside *exclusivamente* en facilitar y aportar conocimiento jurídico para las discusiones donde se delibere para lograr seguridad en los espacios universitarios.

El hecho de que las universidades se encuentren parcial o aparentemente exentas tanto de la presencia policial como de la aplicación de las sanciones administrativas sugiere la posibilidad de encontrar caminos diferentes para lograr seguridad. Se trata de una oportunidad, una posibilidad desde la cual hacer cosas distintas. La tarea, entonces, debe centrarse en lograr

³¹ Sin ahondar en contemplar o no a la administración de justicia y la reinserción social como partes de la función de seguridad pública.

mecanismos inclusivos donde prolifere la legitimidad para mantener las mejores condiciones en nuestras instituciones.

Las universidades son espacios donde se encuentra aquella parte de la sociedad de la que más se espera. Es difícil concebir que en dichos espacios, donde cohabitan tantos expertos en *derecho*, *criminología*, *ética*, *sociología*, *seguridad*, etcétera, se presenten tantos ilícitos, faltas a reglamentos y malas prácticas en general.

Las universidades y todo lo que estas representan son modelos e instituciones del más alto prestigio para nuestra sociedad: la responsabilidad social y las conductas ejemplares son un imperativo permanente para cada universitario.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (1917). Título Primero de los Derechos Humanos y sus Garantías, artículo 21°, párr. 9, artículo reformado. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 27 de agosto de 2018.

Ley Federal de Seguridad Privada, LFSP (2006), Título Primero, Capítulo Único, artículo 2, fracción I. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de octubre de 2011.

Ley de Seguridad para el Estado de Querétaro, LSEQ (2016), Título Tercero, Capítulo IX, artículo 52°. *Diario Oficial de la Federación*, 17 de agosto de 2018.

LIBROS, ARTÍCULOS Y TESIS:

Beauchamp, T. y Childress, J. (2002). *Principios de ética biomédica*. Barcelona: Editorial Masson.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Recuperado el 11 de abril de 2017 en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>

Dempsey, J. (2012). *Introducción a la seguridad privada*. Belmont: Wadsworth.

- Rangel, O. (1997). “La inseguridad pública en relación al desarrollo económico y los servicios públicos locales”. *Boletín IAPQ*, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1994, marzo-abril, citado por Araujo Estrada, Jorge, “La Seguridad Pública en el Municipio”, *Seguridad pública y procuración de justicia*, México, 1997, núm. 4, julio-diciembre de 1997, p.11.
- Rico, O. (2016). *La seguridad en la Universidad Autónoma de Querétaro*. Tesis. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro.
- Weber, M. (1919). *La política como vocación*. Recuperado el 10 de abril de 2017 en: <http://www.disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>.

