

729

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FISCALIZACION  
SUPERIOR DE LA FEDERACION A LA LUZ DE LA  
AUTONOMIA UNIVERSITARIA, POTESTAD Y LIMITES A LA  
ACTUACION FISCALIZADORA DEL ESTADO EN LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ARMANDO RODRIGUEZ CERVANTES

ASESOR DE TESIS: DR. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# Paginación Discontinua

**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN  
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN A LA LUZ DE LA AUTONOMÍA  
UNIVERSITARIA: POTESTAD Y LÍMITES A LA ACTUACIÓN  
FISCALIZADORA DEL ESTADO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**Tesis que para obtener el Título de Licenciado en Derecho, presenta:**

**ARMANDO RODRÍGUEZ CERVANTES**

**Asesor: Dr. Jaime Miguel Moreno Garavilla**

**Ciudad Universitaria, 2002.**



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **RODRIGUEZ CERVANTES ARMANDO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN A LA LUZ DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: POTESTAD Y LÍMITES A LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA DEL ESTADO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Jaime M. Moreno Garavilla, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Moreno Garavilla, en oficio de fecha 18 de abril de 2002 y el Lic. Godolfino H. Juárez Mejía, mediante dictamen del 18 de junio del mismo año, manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., julio 19 de 2002

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

**Distinguido Doctor:**

Con toda atención me permito informar a usted que he revisado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada **"ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN A LA LUZ DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: POTESTAD Y LÍMITES A LA ACTUACIÓN FISCALIZADORA DEL ESTADO EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO"**, elaborada por el alumno **RODRIGUEZ CERVANTES ARMANDO**.

Es de destacar que en el desarrollo de su investigación, el sustentante se apoyó en varios textos legales, por lo que se trata de un trabajo que reúne las condiciones más que suficientes para ser aprobado, a efecto de que presente el examen profesional correspondiente, por lo tanto autorizo el mencionado trabajo, por considerar que reúne todos y cada uno de los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**ATENTAMENTE.**

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU".  
Cd. Universitaria, D.F., a 18 de junio de 2002.**

**LIC. GODOLFINO H. JUAREZ MEJIA.  
Profesor adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de Amparo.**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

México, D.F., a 18 de abril de 2002

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL  
Y AMPARO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRESENTE

Estimado maestro:

Me permito remitir a Usted la Tesis "*Análisis Constitucional de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación a la Luz de la Autonomía Universitaria: Potestad y Límites a la Actuación Fiscalizadora del Estado en la Universidad Nacional Autónoma de México*" que para optar por el Título de Licenciado en Derecho realizó bajo la dirección del firmante, el alumno ARMANDO RODRIGUEZ CERVANTES.

El anterior trabajo en opinión del suscrito, reúne los requisitos exigidos por el Reglamento General de Exámenes de la Universidad; por lo que de no tener inconveniente solicito se someta a su revisión para los fines correspondientes.

Aprovecho la ocasión para reiterar de nueva cuenta mi reconocimiento a su labor al frente del Seminario y para agradecerle las atenciones y facilidades brindadas para el asesoramiento de esta tesis. Reciba un afectuoso saludo.

ATENTAMENTE

"Por mi Raza Hablará el Espíritu"

DR. JAIME MIGUEL MORENO GARAVILLA

A mis padres, Lupita y Gonzalo. Por traerme al mundo. Por los valores y principios que me inculcaron. Por la educación que recibí de ustedes. Por su ejemplo. Gracias por enseñarme el verdadero significado del honor. Gracias por la libertad que siempre me otorgaron, y por la cual se expandieron mis horizontes y aspiraciones. Gracias por haber creído siempre en mí. Gracias por apoyarme en mis decisiones. Gracias por el respaldo incondicional para emprender la odisea de estudiar en la UNAM, sin el cual esto jamás hubiera sido posible. Pero sobre todo, gracias por estimularme en forjar mi propio destino. Los quiero mucho.

A mi hermano Gonzalo, mi inseparable compañero desde que vi la primera luz.

A mi hermana Ximena, la más brillante estrella de mi firmamento.

A mis dos hermanos, Gonzalo y Ximena. Ustedes son mi soporte; las dos columnas sobre las que se sostiene mi espíritu. Gracias por compartir conmigo ayer, hoy y todos los días; mis alegrías, las nostalgias, los triunfos, las metas impuestas y mis más disparatados sueños. Gracias por ser mis hermanos. Los llevo en el corazón siempre.

A mi abuela y a Sandra. Por vivir desde el principio y día a día, mi sueño de universitario y de abogado. Gracias por contribuir en volverlo realidad. Nunca dejo de tenerlas presentes.

A mis amigos de toda la vida; en Aguascalientes. Porque crecimos unidos, y de ese modo nos hemos forjado como hombres. Por los imborrables y fraternales momentos, que perduran en nuestras memorias y corazones colectivos. Porque las distancias físicas han fortalecido nuestros lazos. Gracias por compartir muchos de los instantes y las emociones más significativas de mi vida, a mi lado.

A mis amigos de la Universidad, en especial al mejor de ellos; con quienes todos estos años he vivido anhelos, ideales y mil y una locuras. Por las experiencias memorables que permanecen para siempre. Porque salimos avantes de los tiempos difíciles en la Universidad. Por los retos que nos fijamos. Pero además, por los gratos momentos que seguimos pasando juntos.

A mis amigos de la Oficina de la Abogada General. Con quienes al tiempo que hice mi Servicio Social, transité de la etapa de estudiante a la que el día de hoy me permite retribuirle a la Universidad lo que de ella he recibido. Con ustedes nació la idea de hacer esta investigación. Gracias por los consejos, la asesoría y el estímulo para navegar este barco a buen puerto.

A mis amigos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Por sus consejos y por todas las facilidades que me brindaron para poder llevar a cabo esta investigación. Pero además, por estimularme en la emocionante tarea de hacer mi tesis.

A los Consejeros Universitarios Alumnos de la Facultad de Derecho, mis amigos; pronto a concluir de manera digna con su mandato. Porque en los tiempos más duros velamos por el honor de nuestra Universidad y con ello, el de nosotros mismos. Por su Inquebrantable tesón universitario. Gracias por participarme las experiencias de su cargo, las cuales fueron de gran valor para enriquecer las propuestas de mi tesis.

A mi Alma Mater, la Universidad Nacional Autónoma de México. Porque el orgullo que en mí significa ser universitario, me llevó a hacer de ella, tema de esta tesis profesional. Porque conocer a la Universidad es comprenderla, y quererla es comprometerse con su futuro. Nuestro país no se entendería sin la histórica aportación de su Máxima Casa de Estudios. Y sobre todo, por ser parte sustancial de mi proyecto de vida.

A mi querida Facultad de Derecho. Por abrirme generosamente sus puertas y formarme en la excelencia académica, y en los valores de la justicia y la sensibilidad humanista. Porque de sus aulas han egresado lo mejores abogados de México. Y por los grandes e históricos momentos que viví en sus recintos.

A mi Abuelo, *in memoriam*

En el aniversario noventa de su natalicio (1912-2002)

Eres el faro que me guía, el maestro que me inspira. Abogado inigualable por vocación, humanista por convicción. Universitario de corazón, mexicano excepcional. Jurista universal, hombre inmortal. Porque me inculcaste el infinito amor por nuestro país y por nuestra Universidad. Porque me introdujiste en la afición por la historia, sin la cual no entenderíamos nuestra realidad como Nación. Tu influencia fue decisiva para estudiar esta noble profesión. Tu imagen me impulsa al doble esfuerzo por ser cada vez mejor universitario y un mejor mexicano. Gracias abuelito, gracias.



“La Universidad es el espejo de la patria; en ella se proyectan los fenómenos sociales que afectan a nuestras comunidades nacionales. Lo que pasa en grande en la Nación, se refleja en la vida universitaria. Es la Universidad además de espejo, corazón de México.”

RAÚL CERVANTES AHUMADA



"...Consta el escudo de dos elementos inseparables: el mapa de la América Española que encierra en su fondo, y el lema que le da sentido. Por encima del encuadramiento, una águila y un cóndor reemplazan el águila bifronte del viejo escudo del Imperio Español de nuestros padres. Ahora, en el escudo, el águila representa a nuestro México legendario, y el cóndor recuerda la epopeya colectiva de los pueblos hermanos del continente. (...)"

JOSÉ VASCONCELOS, explicándole a los jóvenes sus motivos de creación del escudo de la Universidad.

## ÍNDICE

	<u>PÁG.</u>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	vi
<b>Capítulo I LA TRASCENDENCIA DE LA UNIVERSIDAD COMO INSTITUCIÓN</b>	
I.1. Concepto de Universidad	1
I.2. Teleología de la Universidad	3
I.3. La importancia de la UNAM en el contexto nacional	5
I.4. La UNAM y el financiamiento público	8
<b>Capítulo II ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO</b>	
II.1. Antecedentes históricos de la Universidad como institución	14
II.1.1. La Real y Pontificia Universidad de México	17
II.1.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México	25
II.1.3. La Universidad de México	31
II.1.3.1. La perseverancia de Justo Sierra	33
II.1.3.2. El apostolado cultural del Ateneo de la Juventud	35
II.1.3.3. La Generación de 1915	37
II.1.4. La Universidad Nacional Autónoma de México	39
II.1.4.1. José Vasconcelos: Por mi Raza Hablará el Espíritu	39
II.1.4.2. La Epopeya de 1929	46
II.1.4.3. Manuel Gómez Morín y el rescate de la autonomía	56
II.1.4.4. Raúl Cervantes Ahumada y la dignidad del Directorio	60
II.2. Antecedentes históricos de la Universidad a partir de sus leyes	73
II.2.1. La Real y Pontificia Universidad de México	74

II.2.1.1. El Estatuto de Salamanca de 1553	74
II.2.1.2. El Estatuto de Farfán de 1580	77
II.2.1.3. El Estatuto de Moya de 1584	79
II.2.1.4. Los "Estatuto Nuevos" del Marqués de Cerralvo de 1626	81
II.2.1.5. Las Constituciones de Palafox de 1649	83
II.2.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México	84
II.2.2.1. El Decreto de 1833 y el Plan de Estudios Provisional de 1834	85
II.2.2.2. El Plan de Estudios de los Colegios y de la Universidad de 1843	87
II.2.2.3. El Plan Lares de 1854	88
II.2.2.4. El Decreto que Reorganiza las Labores de la Universidad de 1858	89
II.2.2.5. La Ley de Educación Pública de 1867	90
II.2.3. La Universidad Nacional de México	92
II.2.3.1. La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de 1910	92
II.2.3.2. La Ley Orgánica de 1914	95
II.2.4. La Universidad Nacional Autónoma de México	96
II.2.4.1. La Ley Orgánica de 1929	96
II.2.4.2. La Ley Orgánica de 1933	101
II.2.4.3. La Ley Orgánica de 1945	106
<b>Capítulo III</b>	<b>EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO MEXICANO</b>
III.1. Sobre el Concepto de autonomía	111
III.1.1. Concepto gramatical de autonomía	113
III.1.2. Conceptos doctrinales de autonomía universitaria	116
III.1.3. Conceptos jurisdiccionales de autonomía universitaria	120
III.2. La autonomía universitaria en la Constitución y en el Derecho Mexicano	124
III.2.1. La autonomía universitaria en la Constitución	125

III.2.1.1. La Constitución de 1917	125
III.2.1.2. Reforma constitucional de 1980	127
III.2.2. La autonomía universitaria en las leyes	135
III.2.2.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	135
III.2.2.2. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales	137
III.2.2.3. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	139
III.2.2.4. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados Con las Mismas	139
III.2.3. La autonomía universitaria en la legislación universitaria	140
III.2.3.1. La autonomía en la Ley Orgánica de la UNAM	142
III.2.3.2. La autonomía en el Estatuto General de la UNAM	145
III.3. Implicaciones de la autonomía universitaria	146
III.3.1. Aspectos ontológico y teleológico de la autonomía universitaria	146
III.3.1.1. Naturaleza jurídica de la UNAM	146
III.3.1.2. Objetivos de la UNAM	149
III.3.2. Alcances de la autonomía universitaria	152
III.3.2.1. La capacidad de autogestión	152
III.3.2.2. La capacidad de autocontrol	153
<b>Capítulo IV</b> <b>LA FISCALIZACIÓN COMO FUNCIÓN DEL ESTADO</b>	
IV.1. Aspectos ontológico y teleológico de la fiscalización	158
IV.1.1. Concepto de fiscalización	159
IV.1.2. Los fines de la fiscalización	160
IV.2. La fiscalización de los organismos públicos en México	162
IV.2.1. La importancia de la rendición de cuentas	164
IV.3. Las universidades autónomas y la legislación fiscalizadora en el Derecho Comparado	167
IV.3.1. España y el tratamiento fiscalizador a sus universidades en el marco de su autonomía	168
IV.3.1.1. La autonomía universitaria en la Constitución Española	170
IV.3.1.2. La Ley de Reforma Universitaria de 1983	173

IV.3.1.3. La Ley Orgánica de Universidades de 2001	179
IV.3.1.4. Los Estatutos de la Universidad de Salamanca	184
IV.3.2. La legislación fiscalizadora de los organismos públicos en España	191
IV.3.2.1. La Ley General Presupuestaria	191
IV.3.2.2. La Ley de Auditoría de Cuentas	195
IV.3.2.3. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas	197
Capítulo V	LOS MECANISMOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
V.1. Estructura de la UNAM	205
V.2. Administración Central	208
V.2.1. La Rectoría y su organización administrativa	209
V.3. El Patronato Universitario	216
V.3.1. El Patronato Universitario como órgano de control y fiscalización de la Universidad	221
V.3.1.1. La Tesorería de la Universidad	221
V.3.1.2. La Contraloría de la Universidad	225
V.4. El Consejo Universitario	239
V.4.1. El Consejo Universitario y sus atributos fiscalizadores	244
V.4.1.1. La Comisión de Vigilancia Administrativa	245
V.5. El Auditor Externo de la UNAM	249
V.6. Trascendencia de los mecanismos de autocontrol y fiscalización de la UNAM	255
Capítulo VI	LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
VI.1. Antecedentes de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	261
VI.1.1. La Contaduría Mayor de Hacienda	261

VI.1.1.1. Breve reseña histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda	261
VI.1.1.2. La Contaduría Mayor de Hacienda en nuestra Constitución y en la Ley	263
VI.1.1.3. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su tratamiento a la UNAM	264
VI.2. Reformas constitucionales de 1999: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación	267
VI.3. Análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	274
VI.4. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la UNAM	298
VI.4.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México	300
VI.4.2. Propuestas de reformas en torno a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación	310
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>322</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>358</b>
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>362</b>
<b>OTRAS FUENTES</b>	<b>363</b>
<b>LEGISLACIÓN</b>	<b>368</b>

## INTRODUCCIÓN

Un país exitoso es aquel que logra conjugar los valores propios de su realidad pasada y presente, de manera armónica. En todo Estado democrático, el derecho positivo es la herramienta que se da la sociedad para revestir sus valores colectivos de una formal obligatoriedad. Un solo término evoca la clave para comprender el éxito de una sociedad con valores definidos y un sistema jurídico que responda a ellos: *equilibrio*.

El sistema jurídico de un Estado determinado, es viable en cuanto que sus leyes responden a los valores definidos por la sociedad como tales; y en cuanto éstas compatibilizan de una manera armónica entre sí y tienden a ser complementarias, integrales.

Empero, cuando una nueva norma jurídica pretende regular aspectos sustanciales de la funcionalidad de un sujeto, sin atender las consideraciones que sobre ese mismo sujeto se dispone en otras leyes, el resultado es que la compatibilidad entre una norma y otra, se pierde, y por ende, la incongruencia entre normas aflora. El problema es mayúsculo cuando la nueva norma desconoce o no atiende, los alcances reales de la naturaleza jurídica del sujeto al que pretende regular. Un ejemplo de esta situación, constituye la razón de ser de este trabajo.

Esta investigación, es la culminación de una etapa muy importante de mi vida, que se gestó en los últimos ocho años. Me remite al momento mismo en que logré alcanzar (con mucho esfuerzo) la meta de ingresar a estudiar a la UNAM para hacerme abogado. Lograr lo anterior, significó dejar familia, amistades, y posibilidades en Aguascalientes, en pos de una odisea, de una aventura, que sin

duda, cambió mi vida para siempre. Fue durante mi estancia en las aulas de la Facultad de Derecho en donde nació la idea de hacer esta investigación.

Como la mayoría, desde el momento mismo en que me inicié como universitario (calidad que se adquiere de por vida), aprendí a valorar la indiscutible posición de la UNAM dentro de nuestra realidad como Nación. Además de lo anterior, llegué a comprender en su real dimensión, el valioso significado que encierra entre nosotros el ser una Universidad autónoma.

Fue a finales de la carrera, cuando una minoría de estudiantes y otros grupos de interés ajenos, mantuvieron ilegal e ilegítimamente cerrada nuestra Casa de Estudios, durante buena parte de 1999 y los primeros treinta y seis días de 2000; cuando reparé más a conciencia del peligro que encierran las interpretaciones maniqueas del significado de la autonomía universitaria.

Tan pronto como se dio por concluido ese paro de actividades (mal llamado huelga), y volvimos al Campus para concluir la carrera, comprendí el enorme riesgo que implica para la Universidad el no contar con definiciones legales precisas (que no ambiguas), sobre el alcance de la autonomía universitaria. Estas suposiciones se confirmaron cuando realicé mi Servicio Social en la Oficina del Abogado General de la UNAM, al terminar la carrera. Por esos días entró en vigor la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como máximo ordenamiento jurídico que regula la fiscalización de los organismos públicos en México. Me sorprendió notar en la parte del texto relativa a la fiscalización de la UNAM e instituciones análogas, el modo como la ley desconoció de un plumazo la naturaleza jurídica, económica, histórica y social de la UNAM, al disponer la fiscalización de la Universidad como si de cualquier dependencia pública se tratara; sin atender a sus particularidades, que la hacen ser única e incomparable.

En ese momento me di cuenta que tenía frente a mí una oportunidad única, y por partida triple. En primer lugar, el indagar en torno a si las potestades fiscalizadoras del Estado contenidas en esa ley, eran o no congruentes y armónicas con la autonomía universitaria y con la Constitución; me permitiría contar con un tema muy interesante, completamente inédito y necesario para mi Tesis Profesional. En segundo lugar y al mismo tiempo, podría materializar en la investigación el compromiso que me formulé desde que estaba en las aulas y durante el paro de labores, en cuanto a estudiar a la UNAM y su autonomía. Finalmente, y en tercer lugar, con la investigación podría retribuirle a la Universidad un poco de lo que recibí y sigo recibiendo de ella. De modo que con pasión me dediqué —ya como Tesis— a averiguar lo anterior.

Para poder situar a la UNAM en la realidad de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, hubo que conocerla dentro de un contexto general. En ese sentido, analizamos el papel que hoy en día juega la Universidad en nuestro país, y que de manera indiscutible hacen de ella, por muchas razones, la Máxima Casa de Estudios de nuestro país.

Posteriormente nos adentramos en el siempre fascinante y aleccionador campo del análisis histórico, con el cual pudimos conocer el porqué la UNAM es hoy en día lo que es como institución; para lo cual iniciamos el análisis desde sus remotos orígenes europeos y su formal creación en 1551. De ahí transitamos por la Colonia, el siglo XIX y finalmente el XX. En esta parte de análisis como institución, hicimos énfasis en lo concerniente a la autonomía universitaria, para conocer las causas y circunstancias en las que se gestó; cómo se conceptualizó; la forma de su obtención legal; su obtención formal; y su consolidación como categoría jurídica.

Una vez que la analizamos como institución, nos abocamos a estudiar todas las leyes que ha tenido la Universidad desde el siglo XVI, para lo cual ahora hicimos especial énfasis en la forma como los distintos cuerpos normativos han tratado lo referente a la naturaleza jurídica de la Universidad, sus formas de financiamiento (siempre apegadas al subsidio estatal); y la administración, control y fiscalización de sus recursos.

Con todos los elementos descritos, estudiamos las particularidades de la UNAM en cuanto a su naturaleza jurídica de organismo perteneciente al Estado mexicano, que no a alguno de los llamados "Poderes de la Unión" en lo particular. Lo mismo hicimos con el significado y alcance legales de la propia autonomía universitaria. Esto último nos generó un problema, ya que simplemente no existe ninguna ley en México que nos defina lo que se entiende por autonomía; vamos, mucho menos existe una ley que contenga de manera clara las implicaciones conceptuales de la autonomía universitaria. Lo anterior revistió un problema mayúsculo al momento de delimitar las potestades fiscalizadoras del Estado mexicano con respecto a la Universidad autónoma. Nos percatamos de que en nuestra realidad jurídica, se ha dejado en manos de otras fuentes alternas del derecho (particularmente la doctrina y los criterios jurisdiccionales), el significado conceptual de la autonomía, que las leyes no refieren. Empero, lo que sí define el marco jurídico nacional, comenzando con nuestra Constitución y la Ley Orgánica de la UNAM, son muchas de las implicaciones formales de la autonomía universitaria, entre las que se encuentran las capacidades de autogobierno; y las de autogestión y autocontrol de su patrimonio.

Conscientes del valor que encierra la rendición de cuentas en toda sociedad democrática, concretamente en el México actual, fue que estudiamos a la fiscalización de los organismos públicos como una función del Estado. En este

apartado conocimos la potestad y las limitaciones que tiene el Estado mexicano en sus funciones de fiscalización con respecto a la UNAM.

Emprendimos un recorrido por el Derecho Comparado, para conocer la forma como se concibe a la autonomía universitaria y a la fiscalización de sus recursos, en otras realidades jurídicas. Concretamente nos abocamos a estudiar la legislación española en la materia. De ese estudio descubrimos muchos conceptos de avanzada que nos parecieron muy rescatables. El haber analizado las particularidades jurídicas de nuestros temas de interés en España, fue de un enorme valor para fijarnos una visión sobre los posibles rumbos que pudiera seguir la UNAM en el futuro inmediato, y a largo plazo.

De una importancia singular para nuestra investigación, fue desentrañar a la estructura de gobierno de la Casa de Estudios; de manera particular a la Rectoría, al Patronato y al Consejo Universitario. De su estudio, conocimos los mecanismos de control y fiscalización con los que cuenta la UNAM conforme a su propia legislación, y que nos permitieron corroborar el valor que encierra para la Universidad la rendición de cuentas, a la que también analizamos. Los mecanismos de control y fiscalización de la Universidad, incluyendo los externos (el Auditor Externo), dan muestras de una institución que se ha esforzado con seriedad por responderle a la sociedad por el uso que hace de los recursos públicos puestos en sus manos.

Por último, analizamos de manera detallada al órgano que fiscaliza en última instancia, los dineros públicos que utilizan los organismos públicos del Estado mexicano; es decir, la Auditoría Superior de la Federación. La misma nació como consecuencia de un Congreso de la Unión que tiende a fortalecer cada vez más su posición, y a establecer nuevos pesos y contrapesos con respecto a un Ejecutivo otrora omnipotente, dentro de la nueva realidad política del país.

De ese modo, estudiamos el marco constitucional y legal que fundamenta la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, así como las enormes responsabilidades y potestades que se le confirieron (mucho mayores que su antecesora, la extinta Contaduría Mayor de Hacienda), mismas que no se detuvieron a considerar los alcances de la autonomía universitaria.

La Universidad Nacional Autónoma de México ha sido, es y será, estratégica para el desarrollo de nuestro país. La rendición de cuentas en la que siempre ha creído (la UNAM fue una de las principales impulsoras de este renovado concepto), dan muestras de una institución responsable y comprometida con la Nación mexicana, a la que se debe. La autonomía universitaria es el mejor instrumento con el que cuenta la UNAM para cumplir con sus fines y para responder a los retos que el país le ha encomendado.

Es necesario fortalecer a la autonomía y considerar que esta categoría jurídica precisamente le fue concedida a la Casa de Estudios como producto de una gesta de siglos de los universitarios por sustraer a la Universidad de los intereses políticos o de grupo. En la medida en que fortalezcamos la autonomía, la UNAM podrá encarar de manera más eficiente sus retos. La clave es lograr el anhelado equilibrio al que hemos hecho alusión, entre una ley que contiene a la autonomía universitaria (la Ley Orgánica de la UNAM) y otra que dispone las obligaciones en materia de fiscalización (la Ley de Fiscalización Superior de la Federación). Creemos que precisamente las propuestas que plasmamos en nuestra investigación dan una salida a la pregunta que nos planteamos ¿cómo conjugar autonomía con rendición de cuentas?

Eso es lo que hicimos en nuestro trabajo. Desde luego y como lo señalamos en nuestro estudio, las propuestas están encaminadas a fortalecer y preparar a

nuestra Universidad para afrontar de manera exitosa los enormes retos del siglo que apenas comienza. Con una UNAM fuerte, responsable y vigorosa, ganamos no solo los universitarios, sino la Nación en su conjunto. Va pues este trabajo por la Máxima Casa de Estudios, nuestra Universidad Nacional Autónoma de México.

Ciudad Universitaria, 18 de abril de 2002.

## CAPÍTULO I

### LA TRASCENDENCIA DE LA UNIVERSIDAD COMO INSTITUCIÓN

*Sumario:* I.1. Concepto de Universidad. I.2. Teleología de la Universidad. I.3. La importancia de la UNAM en el contexto nacional. I.4. La UNAM y el financiamiento público.

#### I.1. Concepto de Universidad.

Universidad. El término evoca un sinnúmero de significados, según el panorama de análisis. Si partiendo de diversas perspectivas la definiéramos con palabras aisladas, diríamos que la Universidad es libertad, es semillero, es andamiaje, es un motor. Desde una óptica humanista, se nos ocurre decir que la Universidad es *esperanza*.

En una definición más amplia y vista por las ciencias sociales, la Universidad es una "organización dedicada a hacer avanzar el saber. Enseña, forma y examina a los estudiantes en una variedad de terrenos intelectuales, científicos y profesionales. Las actividades intelectuales en el seno de las universidades definen los niveles de competencia más elevados que existen en cada uno de dichos terrenos. Las universidades otorgan grados académicos y proporcionan oportunidades para realizar investigaciones originales a los miembros de su comunidad."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Edición Española, Vol. 10, Ed. Aguilar, S.A., España, 1979, p. 551.

Una Universidad "es una institución dedicada conscientemente a la persecución del conocimiento, a la solución de los problemas, a la apreciación crítica de los resultados, y a la preparación de hombres a un nivel verdaderamente elevado."<sup>2</sup>

Desde otra visión de humanismo jurídico, la Universidad es "una simple y llana institución académica, donde el saber se conserva, se genera y se transmite. Lo demás es tan sólo un resultado de ese saber; resultado que en efecto, supone cuestionar prácticas hegemónicas y discriminatorias, integrar a la sociedad, crear nuevos hábitos de comportamiento cívico, auspiciar procesos de desarrollo colectivo y permitir el desarrollo del individuo."<sup>3</sup>

Por sus orígenes, la Universidad es un producto netamente europeo. Como entidad claramente diferenciada, surgió en el siglo XII. Grupos de estudiantes y maestros de todas partes del orbe cristiano se reunieron en las ciudades y se organizaron en corporaciones; de ahí el nombre de *universitas*, que significa cualquier tipo de comunidad o corporación.

Por sus consecuencias y por el papel decisivo que ha jugado en el devenir de la humanidad, la Universidad ha sido una de las más acertadas creaciones de nuestra civilización en los últimos mil años. Sin ella, tal vez el oscurantismo del medioevo se hubiera postergado indefinidamente; con ella arribamos al tercer milenio con mejores herramientas para afrontar el futuro.

La Universidad como organización, tiene por misión la búsqueda y divulgación de la verdad y de la obra producida por el ser humano de todos los orígenes, de

---

<sup>2</sup> FLEXNER, Abraham, cit. por CARRILLO FLORES, Antonio, en *La Autonomía Universitaria en México*. Ediciones del Cincuentenario de la Autonomía Universitaria, Vol. I, UNAM, 1979, p. 35.

<sup>3</sup> VALADÉS, Diego, en *ibidem*, p. 290.

todos los tiempos. En ese sentido, la Universidad forma profesionales del conocimiento: conserva, crea y transmite el saber universal.

## **1.2. Teleología de la Universidad.**

La manera como se ha concebido no sólo a la Universidad, sino a la educación en general, ha variado enormemente con el tiempo y atendiendo a las circunstancias específicas relativas a cultura, idiosincrasia nacional y al grupo que ostenta el poder (sea éste formal o factual). La Universidad en sí, ha tenido distintas visiones en sus casi mil años de existencia.

Para Sócrates el conocimiento era una virtud. El hombre —decía—, peca por ignorancia, que es la causa suprema del mal, por lo que para llegar al bien se debe adquirir el conocimiento. Además, para diversas escuelas griegas el objetivo de la educación era el de enseñar al educando a pensar por sí mismo, con libertad de las presiones y de los prejuicios del momento, mediante el esfuerzo personal y con la guía de un director que pudiera conducir dicha actividad. De este modelo terminaría por inspirarse la Universidad. Así fue como la cultura helénica (cuna de occidente), contribuyó de manera importante a que la Universidad forjara con el transcurrir de los siglos, su propia identidad.

La forma de concebir al conocimiento que se tenía en los albores de nuestra civilización, fue enriqueciéndose con las particularidades de cada época. La teleología de la educación superior por supuesto, también evolucionó. Así, transitó del primigenio humanismo griego; pasando por la escolástica aristotélico-tomista durante el enclaustramiento monástico medieval; siguió por la ruta de la aparición de la ciencia durante el Renacimiento y su aplicación durante la Revolución Industrial; hasta llegar a la división que se dio durante la

mayor parte del siglo XX entre dos tendencias muy marcadas en la definición de la educación universitaria: nos referimos a la perspectiva de la tradición liberal y a la del marxismo. Esta última devino en la visión comunista, que germinó en diversos países y momentos del convulsionado siglo que recién dejamos atrás.

En los albores del siglo XXI, la Universidad Nacional Autónoma de México, nuestra Alma Mater, se presenta como una institución sumamente rica en diversidad de pensamientos y en las formas de entender a nuestro país como parte de una aldea global. Todo ello descansa sobre la columna vertebral de nuestra Casa de Estudios: la academia. La UNAM comparte con sus pares de Iberoamérica el común denominador de rechazar tajantemente la visión de una Universidad aislada de su contexto socioeconómico. La investigación y la docencia que se practican en la UNAM están estrechamente vinculadas a la problemática y a los grandes retos de la Nación mexicana, de Latinoamérica y del mundo en su conjunto. La Universidad Nacional busca soluciones para las grandes interrogantes y los retos mayúsculos que impone un mundo en constante transformación, pero en el cual las necesidades humanas crecen a un ritmo más acelerado que el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

En todo estos aspectos sale a relucir la característica esencial de la UNAM, el sello distintivo que nos identifica a los universitarios con respecto a las instituciones privadas en el país: la sensibilidad social. Es la sensibilidad social que aprendimos de nuestros maestros, esa que vivimos y respiramos día con día en el campus, en las aulas, en nuestras instalaciones, al convivir todos en el inmenso mosaico de individualidades que conforma nuestra composición como Universidad. Los universitarios hemos adquirido conciencia social y un compromiso para con la Nación inigualables. Es la concepción amplia de la

realidad del país, la que nos da a los universitarios energías, día con día, para redoblar esfuerzos y comprometemos de lleno con la Nación, para responderle a la sociedad por toda la confianza depositada en nosotros.

Es deber de la Universidad el procurar la integración nacional. Por lo mismo, la UNAM busca en la difusión de la diversidad cultural mexicana, acrecentar y afianzar un sentimiento de valores compartidos; valores comunes que constituyen el sustento de nuestra nacionalidad. Sobre esa base, la Institución es reconocida como la más importante garante de la cultura mexicana y de todas sus modalidades de expresión. Hacia adentro, protege nuestro patrimonio cultural y artístico y es *per se*, el más representativo foro de expresión artística y cultural en México. Hacia fuera, constituye la más importante institución encargada de proyectar la inmensa riqueza cultural de México en el mundo entero.

### **1.3. La importancia de la UNAM en el contexto nacional.**

A nivel global la contribución de la institución universitaria en el desarrollo de la ciencia y sus aplicaciones tecnológicas (generadoras de bien común), suele adquirir grados superlativos.

En el caso concreto de la UNAM, su histórica contribución para trazar el destino de nuestra Nación es francamente incuantificable, por no decir que imposible de medir en términos del beneficio como país. Sin temor a exagerar podríamos decir que sin la contribución de la Universidad Nacional Autónoma de México a su desarrollo, nuestro país sería uno muy distinto, inferiormente distinto.

Actualmente sigue correspondiendo a la UNAM una gran responsabilidad respecto a la calidad de la enseñanza media superior y superior en México. Baste mencionar que un gran número de programas de bachillerato y licenciatura de la república se basan en los programas de la UNAM y que una elevada cantidad de planteles están incorporados a ella.

En el campo educativo y por su total numérico, la UNAM es con mucho la Universidad más grande del país. Sólo durante 2001, atendió a un total de 245,317 estudiantes en sus diversas modalidades, a saber: Bachillerato, Técnico, Licenciatura y Posgrado. De ese total, el 53.4% de estudiantes correspondió al nivel Licenciatura; 39.0% a Bachillerato; 6.8% a Posgrado y el 0.8% al nivel Técnico.<sup>4</sup>

El área del Posgrado es una muestra de la potencialidad de la UNAM en el campo de la especialización profesional en nuestro país. En el periodo mencionado 16,547 personas estudiaron un Posgrado en la Universidad, de los cuales 2,655 correspondieron al Doctorado. A manera de resaltar el peso de la UNAM en este último rubro, cabe recordar que sólo en el periodo que corresponde a 2000 y 2001, y aún con el cierre de la Universidad durante los primeros 36 días del primero de esos años, se titularon 443 doctores en la UNAM, contra un promedio nacional de 800; lo que demuestra que todavía hoy, 1 de cada 2 doctorados en nuestro país, es egresado de la Máxima Casa de Estudios.

Otra función primordial de la UNAM lo constituye la investigación; no sólo por su vínculo con la docencia, sino porque implica la creación de conocimiento;

---

<sup>4</sup> FUENTE: La información nos fue proporcionada por la Subdirección de Sistemas, de la Dirección General de Estadística y Desarrollo Institucional de la UNAM.

ese ingrediente que terminó en Europa por desterrar a la escolástica de las aulas universitarias durante el Renacimiento, y que en México habríamos de lograr hasta bien entrado el siglo XIX. Sin la investigación, sin ese afán de buscar el porqué de los fenómenos, sin *la praxis*, la Universidad sería una simple comunidad de divulgación del conocimiento generado en otras latitudes; un centro de adoctrinamiento que se acercaría peligrosamente al dogmatismo, que es un derivado natural de la ausencia de voluntad por hacer ciencia. La investigación explica una de las más importantes razones de ser de la UNAM.

Los 42 institutos y centros de investigación con los que cuenta la UNAM en 2002, producen aproximadamente el 50% de la toda la investigación que se genera en el país. La planta de investigadores de la UNAM incluye a la tercera parte de los miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del nivel I, a prácticamente la mitad de los del nivel II y a poco más de la mitad de los del nivel III; además, la UNAM cuenta con las mejores bibliotecas especializadas y algunos de los mejores laboratorios de investigación disponibles no sólo en México, sino en toda América Latina.<sup>5</sup>

El ámbito de la cultura muestra cómo el potencial de la UNAM le permite salir adelante de los obstáculos que se le presentan. Prueba de ello es que a pesar del complicado periodo de 10 meses ocurrido entre 1999 y 2000, la Universidad produjo un tiraje de 396,428 instrumentos de difusión cultural y recibió en sus diversos espacios de cine, musicales, teatrales y de danza, a un total de 117,055 personas;<sup>6</sup> con lo cual la Universidad cumple a cabalidad con uno de sus fines, que es precisamente el de difundir la cultura (v. Capítulo III del presente trabajo).

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> FUENTE: AGENDA ESTADÍSTICA DE LA UNAM 2000. Publicada por la Dirección General de Estadística y Desarrollo Institucional, UNAM, octubre de 2001.

En lo referente al acervo bibliográfico, y sin contar que la UNAM como garante de la cultura es depositaria de la Biblioteca Nacional, la cantidad de material bibliográfico que integra el patrimonio universitario es impresionante: al 30 de noviembre de 2001, la UNAM tenía 1,857,391 títulos en sus anaqueles, compuestos por 5,140,647 volúmenes distribuidos en sus 138 bibliotecas.

Todas estas cifras, son pequeños ejemplos que muestran el porqué de la posición de liderazgo indiscutible de la Universidad Nacional Autónoma de México en el ámbito de la educación superior en México.

Por supuesto que para hacer frente a los retos de los que hemos hablado y a muchos, muchos más, la UNAM como toda institución seria, requiere de recursos; recursos financieros que le permitan hacer frente de manera eficaz y eficiente al mandato que la sociedad mexicana ha depositado en su seno. Y es aquí en donde el financiamiento del Estado mexicano desempeña un papel preponderante.

#### **1.4. La UNAM y el financiamiento público.**

Los documentos que contienen el presupuesto de ingresos y de egresos de la Universidad Nacional Autónoma de México, nos ayudan a entender en su real dimensión la importancia del financiamiento público en las tareas cotidianas de la Universidad. Contamos con las cifras sobre el Ejercicio presupuestal 2001. Empero, hay una similitud esencial en los ejercicios presupuestales de los últimos años (incluyendo 2000, 2001 y 2002), por lo que hace a los rubros relativos a fuentes y modalidades de ingreso, canalización del gasto y porcentajes de asignación; lo que permite darnos una idea fiel de lo que

implican ambos (ingreso y egreso) en la vida universitaria, y en la capacidad de la Institución para cumplir con sus fines.

Así tenemos que según las cifras publicadas por la propia UNAM, sus presupuestos de ingresos y egresos en 2001 fueron en términos muy generales, los siguientes:

**PRESUPUESTO DE INGRESOS 2001<sup>7</sup>**  
(PESOS)

	Monto	Porcentaje
1. <i>Servicios de Educación</i>	114,029,000	0.9
1.1. Inscripciones y colegiaturas	14,029,000	
1.2. Concursos de selección	10,000,000	
1.3. Inscripciones y revalidaciones	90,000,000	
2. <i>Servicios y Productos</i>	807,163,620	6.3
3. <i>Productos del Patrimonio</i>	194,030,000	1.5
3.1. Rendimientos	156,850,000	
3.2. Otros productos	37,200,000	
SUMA DE INGRESOS PROPIOS	1,115,242,620	
4. <i>Subsidio del Gobierno Federal</i>	11,710,797,411	91.3
<b>TOTAL</b>	<b>12,826,040,031</b>	<b>100.0</b>

Ahora analicemos el gasto presupuestado por la Universidad durante el mismo periodo:

<sup>7</sup> FUENTE: La información nos fue proporcionada por la Subdirección de Sistemas, de la Dirección General de Estadística y Desarrollo Institucional de la UNAM.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS 2001<sup>B</sup>**  
(PESOS)

	Monto	Porcentaje
<b>1. Docencia, Nivel Superior</b>	<b>5,940,485,969</b>	<b>46.3</b>
1.0. Educación de Licenciatura	4,086,526,121	
1.1. Educación de Posgrado	637,921,066	
1.2. Educación Sistema de Universidad Abierta	53,558,608	
1.3. Educación Complementaria	210,307,071	
1.4. Educación Continua	114,738,642	
1.5. Coordinación Académica	74,447,558	
1.6. Formación y Actualización Académica	93,521,474	
1.7. Programas de Desarrollo Académico	100,047,291	
1.8. Servicios de Apoyo Académico	429,575,655	
1.9. Servicios de Apoyo Administrativo	139,847,028	
<b>2. Docencia, Nivel Bachillerato y Técnico</b>	<b>1,784,101,709</b>	<b>13.9</b>
2.1. Educación Media Superior	1,429,791,059	
2.2. Educación Técnica	60,280,223	
2.3. Educación Complementaria	9,758,707	
2.4. Coordinación Académica	126,030,189	
2.5. Formación y Actualización Académica	7,334,262	
2.6. Programas de Desarrollo Académico	11,066,082	
2.7. Servicios de Apoyo Académico	80,545,220	
2.8. Servicios de Apoyo Administrativo	59,305,967	
<b>3. Investigación</b>	<b>3,152,271,597</b>	<b>24.6</b>
3.1. Investigación en Ciencias y Desarrollo Tecnológico	2,090,472,532	
3.2. Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales	734,933,158	
3.3. Coordinación Académica	101,466,796	
3.4. Formación Académica	33,090,546	
3.5. Programas de Desarrollo Académico	66,216,824	
3.6. Servicios de Apoyo Académico	61,355,383	
3.7. Servicios de Apoyo Administrativo	65,236,358	
<b>4. Extensión Universitaria</b>	<b>1,078,568,242</b>	<b>8.4</b>
4.1. Difusión de Actividades Artísticas, Científicas y Culturales	238,231,636	
4.2. Coordinación	70,490,463	
4.3. Extensión Educativa	128,742,055	
4.4. Comunicación y Divulgación Universitaria	245,733,803	
4.5. Vinculación con la Sociedad	364,130,792	
4.6. Programas de Apoyo Técnico	0	
4.7. Servicios de Apoyo Administrativo	31,239,493	
<b>5. Gestión Institucional</b>	<b>870,112,969</b>	<b>6.8</b>
5.1. Dirección Institucional	0	
5.2. Planeación y Normatividad	97,589,676	
5.3. Programas de Apoyo Técnico	0	
5.4. Prestaciones Contractuales	281,110,603	
5.5. Servicios Administrativos Institucionales	231,215,243	
5.6. Vigilancia y Fiscalización	13,740,087	
5.7. Servicios de Apoyo a la Comunidad	220,289,045	
5.8. Servicios de Apoyo Administrativo	26,168,315	
<b>TOTAL</b>	<b>12,826,040,031</b>	<b>100.0</b>

Primeramente abordemos al Presupuesto de Egresos de la Universidad en el Ejercicio que nos ocupa. Es obligado hacer énfasis en los montos y en los

<sup>B</sup> *Idem.*

porcentajes para puntualizar la importancia total del subsidio otorgado por el Gobierno Federal.

De las cifras transcritas, observamos que durante 2001, la Universidad Nacional Autónoma de México ejerció un presupuesto del orden de los \$12,826,040,031 (doce mil ochocientos veintiséis millones, cuarenta mil, treinta y un pesos). Al rubro de la investigación se canalizó cerca de una cuarta parte del presupuesto de egresos, mientras que a la educación de los universitarios le correspondió más de la mitad de todo el gasto programado. De ese modo la investigación (*género*) y la divulgación del conocimiento (*especie*) absorbieron 8.5 de cada 10 pesos ejercidos por la Universidad durante ese periodo.

La verdadera importancia del subsidio la encontramos al analizar al Presupuesto de Ingresos de la UNAM durante el Ejercicio referido. Según las cifras que da a conocer la Universidad, durante 2001 se presupuestó un ingreso acorde con la expectativa de gasto, equivalente a los mismos \$12,826,040,031 (doce mil ochocientos veintiséis millones, cuarenta mil, treinta y un pesos). De esa cantidad, por concepto de *ingresos propios*, la Casa de Estudios obtuvo un total de \$1,115,242,620 (un mil ciento quince millones, doscientos cuarenta y dos mil, seiscientos veinte pesos), equivalentes al 8.7% de los ingresos totales.

En esta ocasión, y a diferencia de ejercicios anteriores, no se contemplaron en los presupuestos las aportaciones que venía efectuando el Banco Interamericano de Desarrollo en el marco del *Programa UNAM-BID*; dinero que estaba orientado a apoyar la enseñanza de las ciencias y las tecnologías en el Bachillerato, la Licenciatura y el Posgrado, mediante la ejecución de obra civil; el financiamiento para el suministro de equipos para laboratorio y talleres,

equipos de cómputo y equipo audiovisual; las consultorías; y la formación de recursos humanos.

Así llegamos necesariamente a las cifras que nos interesan y que son verdaderamente abrumadoras: \$11,710,797,411 (once mil setecientos diez millones, setecientos noventa y siete mil, cuatrocientos once pesos), equivalentes al 91.3% de los recursos financieros con los que contó la UNAM durante el Ejercicio 2001, corresponden al *subsidio otorgado por el Gobierno Federal*. Dicho de otra manera, 9 de cada 10 pesos de los ingresos de la UNAM durante 2001, provinieron del subsidio federal.

Lo importante de resaltar la suma del subsidio federal y su representatividad en términos porcentuales, no radica en su monto, pues incluso éste se queda corto frente a las enormes necesidades de la Universidad, y al contraponerlo con la incuantificable aportación de la UNAM al desarrollo nacional; sino que obliga a formularnos preguntas que obligadamente surgen al respecto; por ejemplo ¿A qué obedece la enorme aportación subsidiaria del gobierno a la UNAM? ¿Cuál es el origen de ese subsidio? ¿Qué obligaciones tiene la Universidad con respecto a ese dinero? ¿Qué facultades tiene la Universidad derivadas de esos recursos? ¿Porqué las tiene? ¿Hasta dónde llegan las potestades del Estado mexicano en materia financiera dentro de la Universidad? ¿Qué limitaciones legales tiene el Estado en su interacción con la Universidad?

Para contestar esa serie de interrogantes, debemos de conocer a la Universidad en su aspecto genérico; así estaremos en condiciones de dar respuesta a las cuestiones específicas. Primero hay que partir de lo que representa la Universidad Nacional Autónoma de México para los mexicanos ¿Qué es la UNAM? ¿De dónde y cómo surgió? ¿Cuál ha sido su trayectoria como Institución a lo largo de la historia?

Estamos convencidos de que no podemos ser capaces de explicar un fenómeno si primero no conocemos lo que ese fenómeno es en sí. En el caso concreto de nuestra tesis, no lograríamos el objetivo de analizar nuestra temática (conceptos e interpretaciones jurídicas) si primero no conocemos, entendemos y comprendemos a la UNAM. Sólo así, haciendo un uso adecuado de las herramientas epistemológicas del Derecho, podremos llevar el barco de nuestra tarea a buen puerto.

Tal y como veremos en los capítulos siguientes, la UNAM como institución, es un fenómeno único en la historia de México: como institución y desde los ámbitos jurídico, económico y financiero. Por lo mismo es que resulta imperioso adentrarnos en las aguas de su realidad, con el ánimo de estar en posición de plasmar lo que a nuestro juicio es y no es —y pudiera o no ser— correcto con respecto a las relaciones que guarda la Universidad con el poder público; poder que es al igual que ella, componente del Estado mexicano.

Eso haremos de aquí en adelante: desentrañar a la UNAM, al Estado mexicano en su vertiente financiera, y al soporte jurídico de ambos. Con esas herramientas de conocimiento pretendemos descifrar a la ley motivo de ser de esta tesis, para así determinar sus implicaciones jurídicas.

Conozcamos pues, a la Máxima Casa de Estudios: la Universidad Nacional Autónoma de México.

## CAPÍTULO II

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Sumario:* II.1. Antecedentes históricos de la Universidad como institución. II.1.1. La Real y Pontificia Universidad de México. II.1.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México. II.1.3. La Universidad de México. II.1.3.1. La perseverancia de Justo Sierra. II.1.3.2. El apostolado cultural del Ateneo de la Juventud. II.1.3.3. La Generación de 1915. II.1.4. La Universidad Nacional Autónoma de México. II.1.4.1. José Vasconcelos: Por mi Raza Hablará el Espíritu. II.1.4.2. La Epopeya de 1929. II.1.4.3. Manuel Gómez Morín y el rescate de la autonomía. II.1.4.4. Raúl Cervantes Ahumada y la dignidad del Directorio. II.2. Antecedentes históricos de la Universidad a partir de sus leyes. II.2.1. La Real y Pontificia Universidad de México. II.2.1.1. El Estatuto de Salamanca de 1553. II.2.1.2. El Estatuto de Farfán de 1580. II.2.1.3. El Estatuto de Moya de 1584. II.2.1.4. Los "Estatutos Nuevos" del Marqués de Cerralvo de 1626. II.2.1.5. Las Constituciones de Palafox de 1649. II.2.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México. II.2.2.1. El Decreto de 1833 y el Plan de Estudios Provisional de 1834. II.2.2.2. El Plan de Estudios de los Colegios y de la Universidad de 1843. II.2.2.3. El Plan Lares de 1854. II.2.2.4. El Decreto que Reorganiza las Labores de la Universidad de 1858. II.2.2.5. La Ley de Educación Pública de 1867. II.2.3. La Universidad Nacional de México. II.2.3.1. La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de 1910. II.2.3.2. La Ley Orgánica de 1914. II.2.4. La Universidad Nacional Autónoma de México. II.2.4.1. La Ley Orgánica de 1929. II.2.4.2. La Ley Orgánica de 1933. II.2.4.3. La Ley Orgánica de 1945.

#### **II.1. Antecedentes históricos de la Universidad como institución.**

Comenzaremos nuestro estudio adentrándonos al fascinante mundo de la tradición histórica y jurídica que precedió a nuestra actual Universidad Nacional Autónoma de México. Para ello resulta imprescindible situarnos en un

primer momento en la Europa del bajo medievo, más concretamente en el siglo XIII, para atestiguar el origen mismo de la universidad como institución.

La Universidad es sin duda, una de las más importantes instituciones que legó occidente al mundo entero. Ésta tuvo su antecedente en el *studium generale* que surgió a fines de la edad media a la sombra de las catedrales. Para su creación se requería generalmente de la autorización del rey, de ahí su carácter de real; las universidades que obtenían el patrocinio del papado, ostentaban además el título de pontificias.

La denominación de *Universidad* "deriva de las palabras introductoras usadas comúnmente en los documentos que consagraban su existencia, mismas que reflejaban la concepción de una comunidad de maestros y estudiantes: UNIVERSITAS MAGISTRORUM ET STUDENTIIUM."<sup>1</sup>

La universidad fue el derivado natural del prolongado oscurantismo por el que atravesó Europa a partir del siglo V, coincidiendo con la caída del imperio romano de occidente a manos de los bárbaros en el año 476 de nuestra era; a partir de entonces la clase eclesiástica se erigió más que en el reducto pensante, en un verdadero club exclusivo del saber; ello debido al acierto de haber sido quien rescatara el milenario legado grecolatino de su inminente destrucción y a ser los verdaderos depositarios durante todos esos siglos, de la cultura. De ese modo los monjes constituyeron un verdadero monopolio del conocimiento que los hacía ajenos a lo que pasaba en el mundo exterior, lo que propició que se creara un verdadero abismo cultural entre éstos y las enormes masas humanas iletradas.

---

<sup>1</sup> UNAM. *Memoria de la Expansión sobre la Universidad*. Vol. XI. Primera ed. UNAM, 1979, p. 4.

Sin embargo, en el siglo XII el conocimiento salió del claustro religioso para llegar de manera paulatina a un círculo social más amplio. La polémica entre los eruditos llegó al ámbito público, lo que dio origen al surgimiento de las universidades. Entre las más antiguas universidades encontramos a la de Salerno (que data del siglo XI); Bolonia (1088), París (siglo XII), Oxford (siglo XII), Padua (1222), Nápoles (1225), Tolosa (1229) y Salamanca (1218).

El concepto de universidad que tenemos en la actualidad como un edificio con aulas, auditorios, jardines y patios dista mucho de su forma original, pues la universidad medieval carecía de alojamientos permanentes; "en París las disertaciones tuvieron lugar en un principio en los claustros de la catedral; en Italia, en las plazas, y en Oxford en unos cobertizos junto al camino. Con el transcurso del tiempo, los maestros alquilaban habitaciones y los estudiantes se sentaban en el suelo, que generalmente recubrían de paja para resguardarse del frío. Libre de las trabas que impone un edificio, una biblioteca u otro local, la universidad podía reunirse y marchar a otro lugar si en un momento determinado se le presentaban dificultades. El establecimiento de Oxford tuvo su origen precisamente, en una rebelión de los universitarios de París."<sup>2</sup>

Como mencionamos *ab initio*, la universidad surgió al amparo del poder real y en algunos casos gozó del cobijo papal, lo que hizo inevitable que la política se conjagara con la academia para obtener privilegios; tal es el caso de la Universidad de Bolonia, en donde un privilegio otorgado por el emperador Francisco I constituyó la base de la autonomía jurídica que propugnaron posteriormente otras universidades. Tal es el origen histórico de lo que vendría a ser siglos después la autonomía universitaria, a la que nos referiremos en el momento preciso.

---

<sup>2</sup> *Opus citatus*, p. 4.

En su momento, "Bologna, París, Oxford y Salamanca fueron las cuatro grandes universidades pontificias europeas."<sup>3</sup>

El caso de la Universidad de Salamanca lo habremos de abordar capítulos más adelante, sin embargo no deja de ser importante referimos a esa institución, dado que sirvió de modelo para fundar a la abuela de nuestra actual UNAM.

El *studium generale* de Salamanca, patrocinado por Alfonso IX en 1218, cuyos privilegios fueron confirmados por Fernando III en 1243, constituye la génesis de las universidades hispánicas. Salamanca fue una de las instituciones de mayor prestigio de la época. En el siglo XV el Papa Martín V la fortaleció, "y según frase de Lenning la convirtió en el oráculo de Europa."<sup>4</sup>

### II.1.1. La Real y Pontificia Universidad de México

El origen de la universidad en nuestro país y en el continente entero, se dio a la par de la colonización que siguió a la conquista española. La iniciativa para erigir una universidad en el nuevo mundo, surgió a partir de los oficios de quien había sido nombrado Obispo de la Ciudad de México, el célebre franciscano Fray Juan de Zumárraga. En 1537 y en ocasión del concilio de Mantua convocado por el Papa Paulo III, envió procuradores suyos para que ante el monarca español Carlos I y el Papa, expusieran la necesidad de "establecer y fundar en esta gran ciudad de México una universidad en la que se lean todas

---

<sup>3</sup> Op. cit., p. 10.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 17.

las facultades que se suelen leer en las otras universidades y enseñar sobre todo, artes y teología.”<sup>5</sup>

La pretensión de Zumárraga se vio fortalecida por el apoyo del primer virrey en la Nueva España, Don Antonio de Mendoza y por el ayuntamiento de la ciudad de México. Aunque remiso en un principio a la idea de crear la Universidad por considerar que todavía no era oportuno, De Mendoza terminó siendo su promotor. Pronto la perseverancia de Zumárraga y las gestiones del ayuntamiento ante el virrey, y de éste ante el rey Carlos I fructificarían. El honor de autorizar su creación, correspondería al príncipe Felipe (posteriormente Felipe II), en nombre del rey. De esa manera, mediante cédula real expedida en la Ciudad de Toro el 21 de septiembre de 1551 fue creada la Real Universidad de México. De la cédula de creación de la Universidad tomamos el siguiente pasaje, el cual transcribimos en el castellano original:

*“...Avemos Lo Avido por vien y avemos Hordenado que de nuestra Rl hacienda en cada un año para la fundasion del dicho ofisio y estudio e universidad mil pesos de oro en sierta forma por ende por la presente thenemos por vien y es nuestra merced y voluntad. que en la dha. ciudad de mexico pueda aver y aya el dho. estudio e universidad, la cual tenga e gose todos los privilegios y franquezas y libertades y esenciones que tiene e gosa el estudio e universidad de la dha. ciud. de Salamanca contando que en lo que toda a la jurisdisión se quede y esté como agora está.....”<sup>6</sup>*

<sup>5</sup> BASAVE, Agustín, cit. por VALADÉS, Diego, en *La Universidad Nacional Autónoma de México. Formación, estructura y funciones*, Primera ed., UNAM, 1974, p. 30.

<sup>6</sup> UNAM. *Memoria de la Expansión sobre la Universidad*. Vol. XI. Primera ed., UNAM, 1979, p. 19.

Además de que la Real Universidad de México emuló a la Universidad de Salamanca y heredó su tradición escolástica, gozó de todos los privilegios, franquicias, libertades y exenciones concedidas a ésta. Es notorio que desde sus orígenes, la nueva universidad fue subsidiada por el Estado, en este caso con la cantidad de mil pesos de oro anuales.

La ceremonia inaugural de la Universidad se llevó al cabo a poco más de un año de que se expidiera la cédula real que le dio origen. El 25 de enero de 1553 tuvo lugar la muy solemne apertura, siendo presidida por el virrey Don Luis de Velasco, en compañía de los oidores de la Real Audiencia. Las clases comenzaron de manera formal el 5 de junio de 1553, con la presencia del propio virrey y del rector interino Antonio Rodríguez de Quezada. Ese día asistieron a los cursos de Teología del dominico Pedro de la Peña "los primeros alumnos ataviados con el uniforme que las autoridades eligieron: largas capas y un gran bonete cuadrado."<sup>7</sup> Dos días después, "el Dr. Pedro Morones, Fiscal de la Real Audiencia, leyó, a las ocho de la mañana la primera lección de derecho canónico en la cátedra de Decretales",<sup>8</sup> y el "12 de junio se empezó a impartir la cátedra de Leyes e Instituta, o sea, ya propiamente derecho civil, por el Dr. Bartolomé de Frías y Alborno, quien fue la primera persona que recibió el grado de Doctor en Derecho en la Santa Iglesia Catedral de esta metrópoli."<sup>9</sup>

Así tenemos que si consideramos el 5 de junio de 1553 como la fecha de inicio de labores, resulta ser que la Real Universidad de México fue la primera universidad de América, anterior incluso a la de Santo Domingo y a la de San

<sup>7</sup> VALADÉS, Diego. *La Universidad Nacional Autónoma de México. Formación, estructura y funciones*, Primera ed. UNAM, 1974, p. 31.

<sup>8</sup> CAMPILLO SÁINZ, José. Cátedra Magistral de Bienvenida impartida el 9 de agosto de 1996, en el Aula Magna Jus Semper Loquitur, de la Facultad de Derecho, a los alumnos de primer ingreso a la licenciatura, turno matutino. UNAM, 1996, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 2.

Marcos de Lima, a pesar de que las cédulas que dieron origen a éstas fueron expedidas de manera anterior a la de la universidad mexicana.

Es a partir de 1595 cuando a su carácter de real la Universidad agregó el título de Pontificia que la caracterizaría por el resto del periodo colonial y aún después. Dicho carácter le fue concedido mediante bula expedida por el Papa Clemente VIII en Frascati el siete de octubre de ese año, a petición del rey Felipe II. Por este título, la Universidad extendió sus privilegios y exenciones ante las autoridades eclesiásticas.

Desde su origen y hasta bien entrado el siglo XX, la Universidad careció de una sede permanente. Por lo que respecta a sus inicios y después de varios asentamientos en edificios que eran alquilados, la Universidad concluyó la construcción de su edificio propio en 1634, el cual se ubicó en la Plaza del Volador, sobre la cual se construiría siglos después la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Universidad en la época colonial fue un producto neto de la ideología de la Corona española. Cerrada a las ideas científicas que se opusieran a la visión aristotélico-tomista del universo, siguió de manera fiel los cánones de la educación confesional hispana. Adicionalmente, la Real y Pontificia Universidad de México heredó la estructura de enseñanza común a las universidades europeas; mediante dicho sistema de organización, aunque no todas las universidades coincidieran en la enseñanza de las mismas disciplinas, en todas se incorporó la facultad de filosofía y artes, que comprendía las llamadas siete artes liberales: el *trivium*, integrado por gramática, retórica y dialéctica, y el *quadrivium* que comprendía aritmética, geometría, música y astronomía, requisito para ingresar a otras facultades. La pervivencia del *trivium* y el *quadrivium* se deja sentir en la UNAM en nuestros días, en la

división de las áreas científica y humanística, así como también en la formación de sus programas de enseñanza media.

En su primer siglo de vida pasaron por las aulas universitarias destacadas personalidades como Juan Ruiz de Alarcón, gloria de las letras españolas y considerado uno de los cuatro grandes del "siglo de oro español" (junto con Lope de Vega, Tirso de Molina y Calderón de la Barca); Ambrosio de Bustamante, ilustre jurisconsulto; Pedro de Gante, baluarte de la cultura novohispana; Fray Francisco Naranjo, considerado en la época como un genio; Fray Toribio de Benavente Motolinía, muy destacado historiador, etc.

Sin embargo, así como se dio impulso a las bellas artes y a las humanidades, la Universidad en el siglo XVII se caracterizó en términos generales por la falta de iniciativa en el campo experimental, lo cual adquirió tintes de *psitacismo*<sup>\*</sup>. Fiel a su tradición salmantina, sólo les dio cobijo a la escolástica, la dialéctica y la retórica como métodos de disertación y de docencia. A diferencia de otras naciones europeas, la férrea unidad religiosa y política en España, produjo una uniformidad mental que impidió a las universidades de la península y del nuevo mundo salir de su hermetismo.

En todo este ambiente tradicional y escolástico que inundaba a la Real y Pontificia Universidad de México hubieron desde luego, muy destacadas excepciones. Lo paradójico del caso es que dichas excepciones surgieron en la mayoría de los casos, precisamente del ámbito que había propiciado el aislamiento, es decir, del religioso; de manera sobresaliente de la más progresista de sus órdenes religiosas: la Compañía de Jesús.

---

\* Método de enseñanza basado en el solo ejercicio de la memoria.

Los jesuitas llegaron a la Nueva España en 1572 y entre sus más visibles objetivos se encontraba el de promover la educación, tanto la media como la superior. Muy pronto se hizo patente la diferencia entre la visión jesuita del conocimiento y la tradición escolástica universitaria, acorde con la Corona española. Entre los memorables jesuitas del siglo XVII, figuró Don Carlos de Sigüenza y Góngora, quien destacó como un ilustre literato, matemático, geógrafo y astrónomo.

El severo control impuesto por la política española a la Universidad, misma que le impedía salir del estrecho círculo en el que se encontraba circunscrita, favoreció el desarrollo de los llamados "colegios universitarios"; los hubo de tres clases, los seminarios eclesiásticos, los de provincia y los colegios mayores. Los colegios mayores se distinguieron por la importancia de sus fondos, por el derecho de elegir rector entre sus becarios y por la rigurosa selección de sus alumnos a los que se exigía ser bachilleres. Entre los colegios mayores adquirieron gran importancia el jesuita Colegio de San Pedro y San Pablo y el de Santa María de todos los Santos, íntimamente vinculados con la Universidad, ya que a ésta competía el reconocimiento de cursos y la realización de exámenes para obtener grado.

Durante el siglo XVIII el enciclopedismo originó en toda Europa una revolución del pensamiento y la Universidad mexicana inevitablemente se contagió de dicha renovación intelectual. Muchos de los textos europeos en boga, como los de Voltaire, los del barón de Montesquieu, Rousseau y Diderot, fueron importados en la Nueva España; la mayoría de las veces de contrabando. La Ilustración llegó de manera subrepticia a las aulas universitarias.

En la Nueva España la renovación del pensamiento universitario fue realizada principalmente por los jesuitas, quienes se opusieron a la vieja tradición escolástica y *peripatética*<sup>\*</sup> de la Universidad, imponiendo nuevas tendencias. La difusión de las nuevas doctrinas filosóficas heterodoxas, tales como el atomismo y la difusión de los nuevos descubrimientos científicos, como la gravitación universal, la generación seminal, las dimensiones del cosmos, entre otras tantas, caracterizaron buena parte de su labor pedagógica. Pero tal vez fue la crítica del argumento de autoridad donde los jesuitas lograron sus mejores y más trascendentes frutos. Frente a la autoridad de Aristóteles colocaron a Bacon, Descartes, Galileo, Gassendi, Copérnico, Franklin, Newton, entre otros.

La intención de la Compañía de Jesús fue ante todo conciliar al dogma religioso con la ciencia, pero ello era demasiado pedir para la mentalidad confesional de la Corona española, de modo que de manera natural se produjo el inevitable choque entre las dos visiones del mundo, la tradicional, que pugnaba por una explicación teológica del universo, misma que justificaba a la soberanía real como emanada de Dios; y la otra, la que se cuestionaba los dogmas e intentaba superarlos. El resultado del choque fue previsible: los jesuitas fueron expulsados de la Nueva España y por ende de la vida universitaria en 1767, pero su influencia desembocaría en la toma de conciencia nacional de los criollos de educación jesuita que proclamaron la independencia.

A fines del siglo XVIII comenzó la secularización de la enseñanza superior con la creación de nuevas instituciones. En 1778 fue abierta la Real Escuela de Cirugía y en 1792 el Real Colegio de Minería. Dos años más tarde fue establecida la Academia de San Carlos, para el estudio de las Bellas Artes. Tan amplia gama de instituciones creadas durante ese siglo mereció los comentarios

---

\* Que sigue la doctrina de Aristóteles.

elogiosos del barón Alexander von Humboldt, al afirmar “no hay ciudad alguna del Nuevo Mundo, incluyendo a las de Estados Unidos, que posea establecimientos científicos de semejante importancia.”<sup>10</sup>

La Universidad no pudo sustraerse de los trastornos políticos aparejados al siglo XIX. La intervención napoleónica en España en 1808, la consecuente abdicación de Carlos IV y Fernando VII y el entronizamiento de José Bonaparte mejor conocido como “Pepe Botellas”, sacudieron a la opinión pública de entonces y desde luego a los universitarios. También en los recintos universitarios se comenzaba a hablar de independencia.

Si como consecuencia de la Ilustración y su hondo calar en la casta criolla mexicana, así como por la invasión napoleónica a la península, la Independencia se daría de manera inevitable, del mismo modo la declinación política del virreinato contribuyó a enraizar el sentimiento de independencia entre la clase pensante universitaria. Uno de los más evidentes signos de dicha declinación la dio el virrey Venegas cuando en noviembre de 1810 ordenó la primera ocupación militar del recinto universitario. La misma no se ordenó para reprimir la disidencia estudiantil, que no la había, sino para aprovechar el edificio como cuartel, dada su cercanía con el palacio virreinal. El resultado sin embargo fue que la Universidad se dispersara y desquiciara, en medio de protestas inútiles. La Universidad permaneció ocupada por la milicia realista hasta mediar 1816, cuando el sanguinario virrey Félix María Calleja del Rey accedió a las demandas de los universitarios para que les fuera devuelto su edificio.

---

<sup>10</sup> UNAM. Memoria de la Expansión sobre la Universidad. Vol. XI. Primera ed. UNAM, 1979, p. 38.

Durante sus primeros dos y medio siglos de vida, la Real y Pontificia Universidad de México se afianzó como el centro más importante de cultura en México. En un periodo en el cual el autoritarismo de la Corona española caló en prácticamente todos los ámbitos de la vida pública nacional, la Universidad se erigió en el reducto rebelde a la imposición, el cual fue encabezado por el inconformismo intelectual de los jesuitas. La Universidad experimentó durante dicho periodo modelos de autogobierno y de independencia patrimonial y económica que serían los primeros asomos, tímidos eso sí, de lo que en el siglo XX sería el anhelo por lograr su autonomía.

#### II.1.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México

El más conflictivo de los siglos en la historia patria, el XIX, dio inicio con las conspiraciones de Querétaro, atravesó por la guerra de independencia, las luchas facciosas, las asonadas, las invasiones, la pérdida de más de la mitad del territorio, las revoluciones y finalmente concluyó con el afianzamiento de la dictadura porfirista. La Universidad como era de esperarse fue una de las principales víctimas de ese siglo lleno de anarquía y división, a grado tal que *de jure* desapareció en diversos periodos de la vida nacional.

Como consecuencia de la consumación de la independencia, nació un nuevo Estado, el mexicano. Ello ocasionó que las instituciones nacionales que subsistieron no dependieran más de la soberanía de la Corona española. De ese modo la Universidad perdió su carácter de *real* para ser sustituido por el de *imperial* durante la instauración del efímero primer imperio de Agustín de Iturbide. En su escudo, los leones y castillos de la heráldica española fueron suprimidos y sustituidos por el águila devorando a la serpiente.

En 1822, durante los intentos de organización política, Iturbide comisionó al Dr. José María Luis Mora, quien a la postre sería el ideólogo máximo del liberalismo mexicano, para que elaborara un nuevo programa educativo que sería aplicado como modelo a todos los establecimientos imperiales. Proponía la renovación de la enseñanza, basada en una visión crítica e histórica. Además, la propuesta del Doctor Mora proponía que la enseñanza llegara a las masas populares y que dicha educación preparara a los hombres para alcanzar el progreso. Por ello al considerar que la Universidad era elitista, el Doctor Mora vio en ella la imagen misma del retroceso.

Por su parte Lucas Alamán, ideólogo de los conservadores, fue comisionado en 1823 para formar un plan general de estudios del que se desprendía la necesidad de dividir y clasificar la enseñanza por especialidades, otorgando a cada área un establecimiento propio; proponía suprimir en la Universidad las cátedras teológicas sin eliminar la religión por considerarla "el único lazo común que liga a todos los mexicanos."<sup>11</sup>

A la caída del imperio de Iturbide, la Universidad perdió su título efímero de imperial, siendo bautizada en su lugar como Nacional y Pontificia Universidad de México.

La instauración de la república en 1824, esbozó las tendencias políticas federalista (liberal) y centralista (conservadora), producto a su vez de la influencia de las logias masónicas yorkina y escocesa, respectivamente. Los liberales hicieron de la educación el cimiento de su experimento político, y durante la vicepresidencia de Valentín Gómez Farías en 1833, realizaron su primer intento de reforma.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 49.

Gómez Farías, acorde con la tradición liberal e influenciado por el Dr. Mora, quien participó activamente del gobierno, pretendía arrebatar el monopolio de la educación a la Iglesia para volverla en su lugar una función primordial del Estado, accesible al pueblo y con carácter laico. A la Universidad se le vio como la síntesis de todos los males educativos en el país; se le declaró inútil, irreformable y pernicioso, por lo que había que desaparecerla. Tal acontecimiento, de evidente carácter político, se configuró mediante el decreto del 19 de octubre de 1833, que autorizaba al gobierno para organizar la educación pública en todos sus ramos. El primer apartado del decreto en cuestión disponía lo siguiente:

*"1º La supresión de la Universidad de México y el establecimiento de la Dirección General de Educación Pública para el Distrito y Territorios de la Federación."*<sup>12</sup>

Dicha dirección pasaba a ser la autoridad competente para conferir los grados académicos. De ella dependerían también el edificio, muebles, biblioteca y demás propiedades de la antigua Universidad.

Un año después Santa Anna, bajo la presión de los conservadores, derogó el decreto reformista de su vicepresidente y reabrió la Universidad, le ratificó el privilegio de ser la única facultada para otorgar grados y le otorgó el carácter de cuerpo consultivo del gobierno junto con otras instituciones. La Universidad se organizó en cinco facultades: la de Teología, la de Cánones, la de Leyes, la de Filosofía y la de Medicina.

---

<sup>12</sup> O' GORMAN, Edmundo, cit. por JIMÉNEZ RUEDA, Julio, en *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.e., UNAM, 1955, p. 154.

Durante los siguientes años, la suerte de la Universidad dependió de la facción que se encontraba en el poder. Liberales en un momento y conservadores en el otro, hicieron de la Universidad caja de resonancia de sus experimentos y afanes maniqueos por interpretar la historia y por forjar sus respectivos proyectos de nación. Con el triunfo de los liberales y la promulgación de las leyes de reforma y la Constitución de 1857, la Universidad habría de tolerar un nuevo duro golpe. Por principio de cuentas, la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856 o Ley Lerdo, la despojó de sus bienes inmuebles, hasta que el afán por ver en la Universidad un reducto confesional de reaccionarios llevó al Presidente de la República, Ignacio Comonfort a expedir un decreto el 17 de septiembre de 1857 por el que de nueva cuenta fue clausurada la que ya desde entonces sería la Máxima Casa de Estudios del país. Por ella intercedieron el Rector José María Díez de Sollano y una comisión nombrada por el Claustro Universitario (génesis del actual Consejo Universitario), empero la respuesta de Comonfort fue una tajante negativa a dar marcha atrás al decreto.

La situación del país cambió tras el autogolpe de Estado que propició Comonfort y el consiguiente estallido de la Guerra de Reforma, o Guerra de los 3 años. El conflicto tomó los tintes de una auténtica guerra civil, y con la caída del régimen constitucional de los liberales, asumió el poder *de facto* el general Félix Zuloaga. Con él triunfaron momentáneamente las ideas del Rector Díez de Sollano, quien logró que aquél emitiera un decreto el 5 de marzo de 1858, mediante el cual se derogó el que había emitido Comonfort el año anterior. El decreto adicionalmente estableció las reglas sobre las cuales habría de organizarse la Nacional y Pontificia Universidad de México, y en el terreno académico otorgó de nueva cuenta un papel preponderante a la educación confesional.

Sólo unos años habría de estar abierta la Universidad. Lo más significativo del asunto es que la siguiente afrenta contra ella no vendría de los liberales, sus tradicionales enemigos, sino del lado originalmente conservador.

“La Guerra de Reforma culminó el 1º de enero de 1861 con la entrada triunfante del general juarista Jesús González Ortega a la capital de la República.”<sup>13</sup> Empero, el cúmulo de problemas al que se enfrentó el presidente Juárez al reasumir de nueva cuenta el poder, hizo que el tradicional revanchismo desahogado en la Universidad, pasara a segundo plano, de modo que ésta mantuvo el *status quo* que le había otorgado Zuloaga al iniciar el conflicto.

No había pasado ni un año del término de la Guerra de los 3 años cuando el saldo de la conflagración se hizo evidente con la bancarrota de las finanzas públicas. La consecuente falta de liquidez llevó al gobierno de Juárez a declarar una moratoria de pagos en la deuda externa (incluidos los desventajosos empréstitos contraídos por Miguel Miramón cuando durante ese periodo ocupó *de facto* la presidencia). Todo ello dio el pretexto perfecto al monarca francés Napoleón III para iniciar en 1862 su aventura expansionista en América, auspiciado por los conservadores mexicanos. De modo que con el pretexto de salvaguardar los intereses franceses, invadió México y dos años después logró imponer por las armas al archiduque austrohúngaro Fernando Maximiliano de Habsburgo como emperador mexicano. Con ello daba inicio el segundo imperio.

Contrario a lo que se hubiera supuesto de un personaje surgido de la realeza y educado en las directrices del conservadurismo monárquico europeo, Maximiliano fue en muchos aspectos un político de ideas progresistas, tanto en

<sup>13</sup> KRAUZE, Enrique. Siglo de Caudillos. Biografía política de México (1810-1910). Tusquets Editores, séptima reimpresión, México, 1994, p. 241.

aspectos tan revolucionarios en el siglo XIX mexicano como la libertad de cultos, como en la laicidad y la gratuidad de la educación. Por lo que se refiere a la educación superior y fiel a la mentalidad liberal de su época, Maximiliano consideraba a la Universidad mexicana un estorbo para el progreso; veía en ella un reducto escolástico y teológico que se oponía a su visión progresista de la educación, a pesar de que ambas ramas de la filosofía habían venido a menos en la Universidad a partir del siglo XVII, en gran parte gracias a los jesuitas.

La visión que sobre la Universidad tenía Maximiliano, quedó manifiesta en la carta que dirigió a su Ministro de Instrucción Pública y Cultos, Don Manuel Siliceo. En ella Maximiliano le dio a entender lo necesario que resultaba crear escuelas especiales que sustituyeran a la Universidad. Al referirse a esta última abundó "...lo que en la Edad Media se llamó Universidad, ha llegado a ser hoy una palabra sin sentido."<sup>14</sup> Era cuestión de poco tiempo para que sucediera lo inevitable: mediante decreto expedido el 30 de noviembre de 1865, Maximiliano *de jure* cerró la Universidad. Dicho decreto, en teoría liberal pero paradójicamente contrarrevolucionario, daba validez a lo hecho por Comonfort en 1857. El decreto de Maximiliano señalaba lo siguiente:

*"Art. 1º Se derogan todos los acuerdos y resoluciones dictados por Nos o por la Regencia del Imperio, que de cualquier manera se opongan a lo prevenido en el artículo 1º de la ley de 14 de septiembre de 1857, que suprimió la Universidad y que se declara vigente."*<sup>15</sup>

Los decretos de Maximiliano borrarón a la Universidad de nombre, pero dejaron vivas muchas de las instituciones que la integraban, como las escuelas

---

<sup>14</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.e., UNAM, 1955, p. 180.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 181.

de derecho, medicina e ingeniería, que continuaron funcionando; no obstante, al romperse el nexo entre todas las escuelas que constituían la Universidad en el año de 1865, se creó un estado de confusión y anarquía que influyó decisivamente en la educación superior de nuestro país por el resto del siglo XIX y hasta principios del XX. Con el decreto de Maximiliano, el destino de la Universidad quedaría marcado por el siguiente medio siglo.

### II.1.3. La Universidad de México

El periodo que transcurrió entre la restauración de la República en 1867 y el fin del porfiriato, fueron años en los que la Universidad como institución, simplemente fue borrada del mapa. Aunque *in abstracto* el espíritu universitario se mantuvo en muchos sentidos, hubo de pasar casi medio siglo antes de que la Universidad volviera a ser la entidad catalizadora del pensamiento y de la cultura en México.

Una de las consecuencias inmediatas del triunfo definitivo del liberalismo republicano sobre el conservadurismo clerical en 1867, tuvo que ver con el campo educativo, considerado como estratégico. El Presidente Benito Juárez se propuso un control mayor a la educación, al considerar que era la mejor forma de combatir al clero precisamente en el campo en el que cimentaba su fuerza: el de las conciencias. Para Juárez y su gobierno resultaba imperioso arrancar la educación de manos de la Iglesia y difundir la enseñanza ampliamente. La solución que encontró Juárez vino de la mano de Don Gabino Barreda.

A su regreso de París, en donde concluyó sus estudios de medicina y en donde tuvo la oportunidad de ser discípulo de Augusto Comte, Gabino Barreda pronto abandonó el ejercicio profesional para dedicarse a la enseñanza. Casi de

inmediato, el Presidente Juárez lo comisionó para elaborar la ley que habría de organizar la instrucción pública en el ámbito federal. La influencia de Barreda fue decisiva para lograr que en México se adoptara como filosofía, como sistema educativo y como instrumento ideológico del partido en el poder, la filosofía aprendida de su maestro Comte: *el positivismo*.

Barreda adoptó a la realidad mexicana la tesis positivista de los tres estados; asimiló el metafísico al mundo prehispánico, el teológico al colonial y el positivo a la república, y consideraba que "el positivismo era capaz de poner en orden la mente de los mexicanos, con lo cual terminaría el estado continuo de caos en que el país había vivido."<sup>16</sup> Como filosofía del sistema educativo, el positivismo tenía por principal finalidad la vocación científica. La educación debía emprenderse sobre las bases de encontrar la verdad a partir de la observación de todos los fenómenos de la naturaleza, para aplicar en ellos el método científico. Sólo lo material y lo comprobable mediante la ciencia y el uso de la razón, podían aspirar a adquirir la categoría de verdades axiomáticas. Con el positivismo, el espíritu humanista pasó a ser una tendencia inferior y de segunda categoría.

A través de la Ley de Instrucción Pública de 1867, Gabino Barreda creó la Escuela Nacional Preparatoria, como base homogénea de la educación profesional. Como sede se le otorgó el edificio del antiguo colegio de San Ildefonso y pronto se convirtió en la más importante y prestigiada institución del país. En sus aulas habrían de estudiar décadas después, varias de las mentes más lúcidas de la generación que llegó con la Revolución, incluidas las del Ateneo de la Juventud de José Vasconcelos y la Generación de 1915, con Manuel Gómez Morin a la cabeza.

---

<sup>16</sup> UNAM. *Memoria de la Expansión sobre la Universidad*. Vol. XI. Primera ed. UNAM, 1979, p. 55.

En 1867, después de varios intentos a lo largo del siglo XIX, fue creada la Biblioteca Nacional, con cerca de 90,000 volúmenes. Integrada con libros de las bibliotecas de la antigua Universidad, de la Catedral, del Colegio Mayor de Santa María de Todos los Santos y de otros conventos secularizados, para su funcionamiento se adaptó el antiguo templo de San Agustín, en donde de acuerdo al ideal positivista, las imágenes de los santos fueron sustituidas por las de ilustres humanistas y científicos, lo que a la postre vendría a ser el preludio para la creación del santoral cívico. El primer director de la Biblioteca Nacional sería José María Lafragua, quien le daría a ésta un gran impulso.

Las escuelas profesionales que subsistieron a la desaparición de la Universidad, recibieron en 1897 el título de Nacionales. También se reorganizaron los institutos científicos experimentales; entre ellos el observatorio meteorológico central, el observatorio astronómico, el Instituto Médico y el Instituto de Geografía.

#### II.1.3.1. La perseverancia de Justo Sierra

A inicios de la dictadura porfirista, la visión liberal en torno a la Universidad cambió, en gran parte gracias a Justo Sierra. El 11 de febrero de ese año, el entonces diputado Sierra presentó en tribuna un proyecto para restablecerla. Sierra creía ilógico que existiera una Escuela Nacional Preparatoria y no una Universidad, pues a final de cuentas ¿qué caso tenía que hubiera una preparatoria si no había una institución superior en la cual aplicar los estudios preparatorios? *Preparar* ¿para qué? Era claro que las universidades en Europa eran centros de gran importancia científica, mientras que en Estados Unidos adquirirían un gran desenvolvimiento ¿no podía nuestro país aspirar a una educación superior de calidad? ¿Estaba la educación superior en México destinada a obedecer a los caprichos del poder público? ¿Debía continuar

desarticulada la enseñanza superior en México? Sierra estaba convencido que no y el 7 de abril siguiente "refrendó su proyecto con el apoyo de las diputaciones de Aguascalientes, Jalisco, Puebla y Veracruz."<sup>17</sup>

Según el proyecto de Justo Sierra, la nueva Universidad nada tendría que ver con la institución de tiempos de la Colonia; la deseaba positivista, sí, pero no extremista; que gozara del favor oficial y que emancipara de la enseñanza teológica a la educación, pero la proponía autónoma, desligada del Estado a corto plazo. Al respecto Sierra dijo: "mi proyecto no será bueno, pero es el único posible."<sup>18</sup>

El proyecto de Sierra no prosperó, pero éste jamás abandonó la idea de restablecer en México una Universidad Nacional.

La excelente reputación que como maestro adquiriría Justo Sierra con los años y su tesón indiscutible, fueron determinantes para el destino de la Universidad. Convencido de la importancia de su proyecto, lo presentó en la apertura del Consejo Superior de Educación Pública el 13 de abril de 1902.

A partir de 1905 Sierra se convirtió en titular de la recién creada Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes; desde ella comisionó al ilustre abogado y pedagogo aguascalentense Ezequiel A. Chávez para hacer los estudios previos para la creación de la Universidad. Durante esos años Sierra envió a Chávez a Europa y Estados Unidos en tres ocasiones para que analizara el

---

<sup>17</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/html/ante.html>

<sup>18</sup> UNAM. *Memoria de la Expansión sobre la Universidad*. Vol. XI. Primera ed. UNAM, 1979, p. 65.

funcionamiento de varias universidades. De los estudios llevados a cabo por Chávez surgió el proyecto definitivo de la Universidad.<sup>19</sup>

Para 1907 Justo Sierra anunció que el Presidente Porfirio Díaz había dado su aval para restablecer la Universidad. A su regreso de Europa y Estados Unidos, Ezequiel A. Chávez redactó la parte medular de lo que sería la Ley Constitutiva de la Universidad.

En fastuosa ceremonia fue reinstalada la Universidad Nacional de México el 22 de septiembre de 1910. La inauguración de la Universidad fue uno de los actos más solemnes de las fiestas conmemorativas del centenario del inicio de la guerra de Independencia, y a ella concurrieron además del propio Presidente Díaz, representantes de las universidades extranjeras. Fueron madrinas de la Universidad Nacional de México su hermana mayor, la de Salamanca, a cuya imagen y semejanza había nacido en 1551; la de París y la de Berkeley.

El primer rector de la institución fue Don Joaquín Eguía y Lis y a partir de esa fecha se convirtieron en universitarios los profesores y estudiantes de las escuelas nacionales ya existentes.

### II.1.3.2. El apostolado cultural del Ateneo de la Juventud

La Universidad Nacional de México hubo de enfrentar en sus inicios la férrea oposición y el repudio de los intelectuales de más renombre del porfirismo, el "grupo de los científicos." Algunos atacaron a Sierra por "atentar contra el progreso", ya que veían en la Universidad una institución de la etapa metafísica del desarrollo humano, la cual a su parecer ya estaba superada en México. A la

---

<sup>19</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://scrpiente.dgscn.unam.mx/rectoria/htm/ante.html>

defensa de la Universidad salió el joven Antonio Caso, secretario de la institución y presidente del Ateneo de la Juventud.

El Ateneo de la Juventud surgió como el principal bastión opositor al ortodoxo positivismo de los liberales del siglo XIX. Entre sus miembros más destacados estaban hombres que a la larga habrían de ser cruciales en el destino de la Universidad, como los abogados Antonio Caso, José Vasconcelos, el escritor dominicano Pedro Henríquez Ureña y el estudiante Alfonso Reyes. Su visión era clara: "Si Francisco I. Madero pugnaba por una apertura política, estos jóvenes intelectuales también pugnaban por una cultural."<sup>20</sup> La joven Universidad vivió sus primeros días en medio del estallido de la Revolución.

A la llegada de Madero a la presidencia, el país vivía una agitación política a la que la Universidad no era ajena. El licenciado Luis Cabrera, destacado periodista opositor al porfiriato y que a la sazón era el director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, hubo de soportar una rebelión estudiantil que ocasionó que en 1912 varios de los estudiantes de Leyes abandonaran la Universidad y fundaran la Escuela Libre de Derecho. Poco después murió Don Justo Sierra, quien tanto había hecho por la Universidad. En octubre de ese año se le rindió un homenaje en la Escuela Nacional Preparatoria a la que asistió el Presidente Madero.<sup>21</sup> Sierra se convertiría junto con Vasconcelos, Caso y Henríquez Ureña en un estereotipo para la generación más joven de universitarios, algunos de los cuales con el tiempo sería conocidos como "Los Siete Sabios" y que serían claves en el derrotero que seguiría la Universidad.

---

<sup>20</sup> KRAUZE, Enrique. *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, Tusquets Editores, México, 1999, p. 60.

<sup>21</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/hm/1910.html>

Con el golpe de Estado de Victoriano Huerta y su ascenso al poder traicionando al Presidente Madero en febrero de 1913, la Universidad se vio contagiada de la política militar del régimen *de facto* de Huerta. Bajo la premisa de poder combatir a los revolucionarios en el norte y en el sur, la leva huertista alcanzó todos los niveles posibles. En 1914 fue militarizada la Preparatoria. El director fue nombrado coronel y comandante general; el secretario, teniente coronel; los profesores serían considerados capitanes primeros y los empleados de la biblioteca subtenientes. Los alumnos serían clases y soldados. En todo este ambiente el desarrollo académico de la Universidad fue salvaguardado por el grupo del Atenco de la Juventud. El humanismo representado por los atencistas había llegado a la Universidad para quedarse; el positivismo con ellos, sería enterrado para no volver.

#### II.1.3.3. La Generación de 1915

1915 fue con mucho el año más difícil que vivió la Ciudad de México durante la Revolución, para muchos fue llamado "el año del hambre." La encarnizada lucha llevó a que las facciones revolucionarias con el ánimo de hacer rendir a los que ostentaban el poder, sabotearan el suministro de alimentos a la ciudad de México, por lo que la capital padeció una verdadera hambruna, no vista desde los tiempos en que Hernán Cortés sitió a la ciudad en 1525, casi cuatro siglos antes. En ese ambiente, la vida universitaria logró mantener vivo su espíritu de lucha gracias a los mismos estudiantes; de manera especial los "Siete Sabios." Llamados así en alusión a los siete sabios de la antigüedad griega, el grupo era heredero intelectual y cultural del grupo del "Atenco de la Juventud" de Vasconcelos, Henríquez Ureña y Caso. El grupo de jóvenes estaba integrado por Manuel Gómez Morin, Alfonso Caso (hermano del maestro Antonio Caso), Vicente Lombardo Toledano, Teófilo Olea y Leyva, Antonio Castro Leal, Alberto Vázquez del Mercado y Jesús Moreno Baca.

En una de las etapas críticas de la lucha armada, como fue 1915, el grupo de estudiantes universitarios adquirió conciencia generacional. Emulando a Ortega y Gasset con respecto a 1898 en España, Gómez Morin alertó a su grupo sobre la importancia de declararse generación; su ánimo era darle sentido al año más intenso de cohesión del grupo intelectual, en este caso "el 1898 mexicano, el año de 1915."<sup>22</sup> Años más tarde, Gómez Morin escribiría su más famosa obra, *1915 y otros ensayos*, en la que habría de señalar:

"Los que eran estudiantes en 1915 y los que entre el mundo militar y político de la Revolución lo sufrían todo por tener ocasión de deslizar un ideal para el movimiento, y los que apartados, han seguido los acontecimientos tratando de entenderlos, y los más jóvenes que nacieron ya con la Revolución, y todos los que con la dura experiencia de estos años han llegado a creer o siguen creyendo en que tanto dolor no será inútil, todos forman una nueva generación mexicana, la generación de 1915."<sup>23</sup>

La Constitución promulgada en 1917 trajo un nuevo orden político y social para el país. Por lo que hace al ámbito educativo, fue suprimida la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, para en su lugar crear el Departamento Universitario y de Bellas Artes, cuyo titular sería el Rector de la Universidad. La educación media y la superior conforme a las reformas, recaerían en los gobiernos estatales. Ello trajo consigo que la Escuela Nacional Preparatoria pasara a formar parte del Distrito Federal, al igual que los museos e institutos que habían dependido de la Universidad. En medio de estas reformas y como buenos discípulos de Justo Sierra y los ateneístas, los "Sabios" hicieron una

---

<sup>22</sup> KRAUZE, Enrique. *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*. Tusquets Editores, México, 1999, p. 246.

<sup>23</sup> GÓMEZ MORIN, Manuel, cit. por KRAUZE, Enrique en *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, Tusquets Editores, México, 1999, p. 247.

campaña en favor de la unidad universitaria y lo más importante, en favor de su autonomía.

Siguiendo el camino de sus predecesores, los "Sabios" iniciaron los primeros debates serios para pugnar por la autonomía universitaria. Ahora por primera vez se agregaba el ingrediente estudiantil a ese proceso; Lombardo Toledano, pero sobre todo Gómez Morin, lucharon por la autonomía por diversos medios. Gómez Morin publicó textos en los que señalaba la importancia de la autonomía de la Universidad Nacional.

El 4 de octubre de 1917 cinco de los siete "Sabios" (faltaron Caso y Moreno Baca) suscribieron una petición dirigida a los diputados. En él abogaron por que el Estado subvencionara a la Universidad y por que ésta fuera autónoma y libre en su régimen interior. La Cámara votó en contra del proyecto de autonomía.

Los primeros pasos serios por lograr la autonomía universitaria se estaban dando.

#### II.1.4. La Universidad Nacional Autónoma de México

##### II.1.4.1. José Vasconcelos: Por mi Raza Hablará el Espíritu

José Vasconcelos fue un hombre que marcó pautas en el mundo de la cultura en México desde principios del siglo XX. Estudiante de la Escuela Nacional Preparatoria primero y posteriormente de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Vasconcelos fue uno de los más destacados miembros del Ateneo de la Juventud. Maderista convencido al estallar la Revolución, fue de

los primeros personajes en preocuparse en serio por que la educación de los mexicanos cobrara un sentido humanista y de amor por la cultura; si Madero se afanaba en lograr la libertad política, Vasconcelos se empeñaba en difundir la educación; si Madero le declaraba la guerra a muerte a la tiranía, Vasconcelos le declaraba la guerra al analfabetismo.

Junto con Antonio Caso y Pedro Henríquez Ureña, Vasconcelos fue maestro de la generación de 1915, pero además fue el guía y el mentor de todos ellos; su influencia fue especialmente decisiva en Manuel Gómez Morin.

En 1920, en medio de la lucha de las facciones revolucionarias por la silla presidencial (símbolo por antonomasia del poder en México), fue asesinado el Presidente Carranza. A su muerte y durante toda la década de los años veinte, el país sería gobernado a veces de manera formal y a veces jugando el rol de poder real, por los triunfadores generales sonorenses: Adolfo de la Huerta, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles. Ello benefició políticamente a Vasconcelos, quien años atrás y en franco desafío ideológico al carrancismo, había aceptado el nombramiento de Ministro de Educación Pública en el gobierno emanado de la Soberana Convención de Aguascalientes. Como primera medida educativa de relevancia, De la Huerta nombró a Vasconcelos Rector de la Universidad, cargo que asumió el 9 de junio de 1920.

Durante su rectorado Vasconcelos conminó a los estudiantes a unirse en torno a una gran familia universitaria. Por entonces tuvo mucho eco en el ambiente estudiantil de la Universidad Nacional de México, el Manifiesto de los Estudiantes de Córdoba (Argentina), suscrito dos años antes, en 1918. Tal manifiesto estudiantil tuvo un impacto profundo en América Latina y su objetivo era claro: pugnaba por la reforma del concepto mismo de la Universidad, que condujera a la autonomía universitaria en ese país del

hemisferio sudamericano. Tal y como ya habían hecho sus pares mexicanos (los "Sabios"), los argentinos hicieron que el elemento estudiantil se convirtiera en catapulta de la transformación universitaria. La combinación de la labor de los "Sabios" y la de los manifestantes cordobeses fue esencial para que los estudiantes comenzaran a organizarse en federaciones. En uno de sus párrafos el Manifiesto de Córdoba señalaba que "el concepto de autoridad que corresponde y acompaña a su director o a un maestro en su hogar de estudiantes universitarios, no puede apoyarse en la fuerza de disciplinas extrañas a la substancia misma de los estudiantes. La autoridad, en un hogar de estudiantes, no se ejerce mandando, sino sugiriendo y amando: enseñando."<sup>24</sup>

Los estudiantes universitarios mexicanos se vieron alentados por Vasconcelos para organizarse y para reformar a la Universidad. Los convenció de unir a la familia universitaria y de trabajar en pos de una revolución cultural y educativa; los volvió misioneros del saber. Además los conminó a asumir lo que a su juicio eran los verdaderos valores del espíritu universitario: la fraternidad, el humanismo y muy importante: el compromiso con la Nación. Fomentó en ellos una conciencia cívica y espíritu de lucha y les indujo el sentimiento de solidaridad. La influencia de Vasconcelos en los estudiantes resultaría avasalladora, y haría que Vasconcelos uniera su propio proyecto de vida a los jóvenes universitarios. De entre sus más allegados discípulos en las aulas universitarias en sus años en la Rectoría se encontraban Alejandro Gómez Arias, Salvador Azuela y Herminio Ahumada, quien a la postre desposaría a su hija.

El hombre para el que los símbolos y la realidad abstracta daban puntual explicación a la historia y el porvenir; el hombre que esculpió conciencias, no

<sup>24</sup> DROMUNDO, Baltasar, cit. por APPENDINI, Guadalupe en Historia de la Universidad de México. Ed. Porrúa, México, 1981, pp. 107-108.

podía estar al frente de la Universidad sin plasmar su huella y sin asegurarse de que ésta perdurara con el tiempo. José Vasconcelos, el Bolívar de la educación, el integrador, el místico humanista que concebía estoicamente a una raza cósmica armonizada, legó a la Universidad su escudo y lema, los cuales fueron el fiel reflejo de su mentalidad humanista: la heráldica del águila real mexicana y el cóndor andino que protegen al mapa latinoamericano y a su alrededor, el lema humanista y universitario por antonomasia: "Por mi raza hablará el espíritu." Juntos, el lema y el escudo, se convertirían en un icono de los más exquisitos valores universitarios, los cuales constituyeron y constituyen la carta de presentación educativa de México al mundo.

El ascendiente moral y liderazgo indiscutible sobre los jóvenes, su influencia en ellos, su espíritu revolucionario de arquitecto de la transformación y su vocación humanista, hicieron de José Vasconcelos uno de los rectores más queridos en toda la historia de la Universidad.

La fuerte presencia de Vasconcelos en el ámbito de la educación y la cultura no concluirían ahí, ya que al arribo de Álvaro Obregón a la presidencia de la República, logró convencerlo sobre la necesidad de crear un ministerio dedicado de manera exclusiva a la educación. Sus sugerencias tuvieron impacto en el caudillo sonorensé, de modo que en 1921 fue creada la Secretaría de Educación Pública. Con el gran prestigio construido a partir del Ateneo de la Juventud y de la Rectoría de la Universidad, no fue nada extraño que Vasconcelos, fuera nombrado para encabezar a la nueva Secretaría, lo que lo llevó a renunciar a la Rectoría de la Universidad el 12 de octubre de 1921 (día de la raza).

A su llegada a la Secretaría de Educación Pública y después de un breve interinato, Vasconcelos nombró Rector de la Universidad a su compañero de las lides ateneistas, Antonio Caso. Caso gozaba del prestigio que le habían dado las aulas, sobre todo entre los estudiantes de Leyes, además de una afamada estatura intelectual. Con Caso el anhelo de autonomía universitaria habría de cobrar nuevos bríos. De manera paralela a su obra habrían también de iniciar los conflictos y el activismo estudiantil que caracterizaría a la Universidad y que desembocarían en el histórico año de 1929. También en ese periodo habría de generarse un cisma en la generación intelectual mexicana del primer cuarto del siglo XX.

Durante el rectorado de Caso, la línea ideológica del Ateneo de la Juventud se consolidaría en la Universidad. Con Caso el tema de la autonomía universitaria llegaría a la conciencia de los universitarios de manera definitiva.

Vasconcelos en un principio, y Gómez Morin posteriormente, se convirtieron en los dos intelectuales que gozaron de la mayor confianza de los caudillos revolucionarios; con ellos dos habrían de ingresar al gobierno de la Revolución, sus respectivas generaciones (la atencista y la de 1915), que en realidad eran axiológica y secuencialmente una sola. Lamentablemente las secuelas del poder habrían de terminar por separar incluso ideológicamente a hombres que históricamente habían estado en el mismo bando. En 1923, la estrecha dependencia que tenía la Universidad de la Secretaría de Educación Pública y las fuertes personalidades de sus titulares, terminarían por enfrentar inevitablemente a Caso con Vasconcelos. El calendario político y lo cercano de las elecciones presidenciales de 1924, caldearon el ambiente en la Universidad, lo cual originó el choque.

Para Vasconcelos el germen callista se había apoderado de la Universidad, y su más importante foco lo identificaba en la Escuela Nacional Preparatoria. Los principales vehículos de disidencia los veía en el propio Director, Vicente Lombardo Toledano y en Alfonso Caso, uno de los "Sabios" y hermano del Rector de la Universidad. El choque llegó cuando un grupo de estudiantes de la preparatoria lanzó folletos en la que se atacaba e ironizaba al secretario Vasconcelos. Poseedor de una fuerte personalidad, Vasconcelos ordenó al Rector Caso que expulsara una semana a los firmantes del folleto, orden que cumplió el Rector. La medida fue impugnada abiertamente por algunos maestros en una asamblea en la que de nueva cuenta se dirigieron críticas en contra del Secretario de Educación Pública. De inmediato actuó Vasconcelos, esta vez por cuenta propia y expulsó definitivamente a varios profesores, entre los que se encontraba Alfonso Caso, hermano del Rector. En opinión de Vasconcelos, la mayoría de esos profesores no habían llegado a su cargo como consecuencia de una oposición a examen, sino por designación suya, por lo cual no tenían la autoridad moral para criticarlo, razón por la cual les quitó ese carácter.

Como consecuencia de esos sucesos, en los que había sido expulsado su propio hermano, el Rector Caso le presentó su renuncia a Vasconcelos; éste trató de persuadirlo para que recapacitara, apelando al respeto y estimación que tenía Caso entre la comunidad universitaria, pero al mismo tiempo le dijo que su orden (en cuanto a la expulsión) era definitiva. Caso se mantuvo firme y confirmó su renuncia el 28 de agosto de 1923, la cual Vasconcelos hubo de aceptar aun en contra de su voluntad. Ese mismo día fue nombrado Rector uno de los hombres que más había contribuido al restablecimiento de la Universidad en 1910, nos referimos al aguascalentense Don Ezequiel A. Chávez, hombre cercano al maestro de los ateneístas y de los "Sabios", Justo Sierra. La prosapia universitaria de Chávez ya había sido inclusive reconocida por Victoriano

Huerta durante su régimen *de facto* (1913-1914), a grado tal que el golpista general le había nombrado Rector de la Universidad durante ese convulsivo periodo.

En esta ocasión, y tan pronto como llegó a la Rectoría, Don Ezequiel A. Chávez apoyó un proyecto de autonomía universitaria elaborado por la Federación de Estudiantes de México a través de su Departamento Técnico, que encabezaba el estudiante Luis Rubio Siliceo. El proyecto, que tuvo un éxito en la comunidad universitaria, tuvo el mismo destino que los anteriores, cuando llegó al Congreso el 6 de septiembre de ese año.

Meses después renunció José Vasconcelos a la Secretaría que él mismo había contribuido a crear desde la Universidad. Desencantado de los gobiernos emanados de la Revolución, Vasconcelos presentó su renuncia a Obregón quien no la aceptó sino hasta el 2 de julio de 1924.<sup>25</sup> Vasconcelos, el maestro que había logrado encender la conciencia de los universitarios, ahora se dirigía a un nuevo objetivo: remover la conciencia de los mexicanos. Tal odisea lo llevaría a lanzar su candidatura en una histórica campaña presidencial, cuatro años después. La campaña presidencial de Vasconcelos, con el apoyo abrumador de los estudiantes, estaría muy estrechamente ligada con el destino de la Universidad en ese año clave.

Por su parte el Rector Chávez no cejó en su empeño y aprovechando una exhortación del subsecretario de Educación, Bernardo Gastélum, no perdió la oportunidad para presentarle al Presidente Obregón un proyecto de autonomía. Tal proyecto que en principio gozó del aval de Obregón, se vio frenado cuando de su análisis el gobierno entendió el significado que de la autonomía tenían los

---

<sup>25</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/html/1920.html>

universitarios encabezados por Chávez; en el contenido se establecía que el nombramiento del Rector lo hiciera el Consejo Universitario y no el Presidente de la República. La consecuencia jurídica del proyecto que constituía una auténtica reforma no sólo universitaria sino educativa a nivel nacional, por su alcance y su significado, fue negativo. Una vez más los intentos de la Universidad por lograr su autonomía frente al Estado se veían truncados.

Para fines de noviembre de 1924, próximo al ascenso de Plutarco Elías Calles a la presidencia de la República y cinco meses después de la salida de Vasconcelos de la Secretaría de Educación Pública, Don Ezequiel A. Chávez presentó su renuncia al cargo de Rector de la Universidad Nacional de México. A su salida sería nombrado en ese puesto el Doctor Alfonso Pruneda.

Con la llegada de Calles al poder y durante los siguientes cuatro años, el Doctor Pruneda estaría al frente de la Rectoría, hasta concluir su periodo. Este fue un periodo de gran estabilidad en la vida universitaria, y reflejaba el férreo control que mantenía Calles en varios aspectos de la vida del país, incluido el universitario. "Tanto maestros como estudiantes y autoridades comprendieron su papel y se ajustaron a él con bastante docilidad. Docilidad que, por cierto, puede interpretarse como la calma que precedió a la tormenta tanto en el plano político como en el universitario."<sup>26</sup> La lucha decisiva por la consecución de la autonomía estaba por llegar, en un año decisivo para el país y para la Universidad: el histórico 1929.

#### II.1.4.2. La Epopeya de 1929

---

<sup>26</sup> DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929). UNAM, 1975, p. 132.

Como hemos podido percatarnos, a través de la historia de la Universidad ningún factor ha generado mayores transformaciones y conflictos que la mezcla misma de la academia, pilar fundamental universitario, con la política; más concretamente con el poder público. El año de 1929 tuvo varias peculiaridades, mismas que se conjugaron para hacer de ese, no sólo uno de los años más importantes para la historia de la Universidad, sino para México como Nación. Ambos, Universidad y país una vez más mostraron su estrecha e indisoluble relación.

Por lo que hace a la Universidad, podríamos afirmar que fueron básicamente tres los ingredientes que conjugados, constituyeron el caldo de cultivo para lo que habría de venir; esos ingredientes fueron el histórico, el político y el académico.

En el primero de esos ingredientes, el histórico, situamos al elemento consuetudinario, o sea el de la natural tradición de independencia que caracterizó a la Universidad sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Dicha vocación se tradujo en constantes intentos por parte de ilustres miembros de su comunidad por lograr su separación del ámbito público. No olvidemos que desde su origen las universidades europeas que surgieron al amparo y cobijo de los poderes real y papal, gozaron de privilegios, que fueron el antecedente histórico de la autonomía universitaria. En el caso de México, tenemos como muy claros antecedentes la rebeldía y los modelos de autogobierno e independencia patrimonial de los jesuitas; tenemos presentes los intentos de Justo Sierra durante el cenit del positivismo; ahí estuvieron también las históricas disertaciones de los ateneístas, los intentos de la generación de 1915 y el proyecto de Don Ezequiel A. Chávez. El destino haría que los nombres y los acontecimientos se volvieran eslabones de la larga cadena que fue la lucha por la autonomía universitaria.

El segundo de los ingredientes, el político fue el resultado de complejos acontecimientos entrelazados. En 1928, un año antes, fue asesinado el General Álvaro Obregón, a la sazón caudillo máximo de la revolución y Presidente Electo de México. Con la idea de evitar que los caudillos restantes se disputaran el botín de botines (la silla presidencial), fue que el tercer sonoreense en la escena, el General Plutarco Elías Calles, fundó en el mes de marzo de ese 1929 al Partido Nacional Revolucionario. Poco después, el recién creado partido de Estado lanzó como su candidato presidencial al Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, hasta poco antes Embajador en Brasil. Empero, cuando José Vasconcelos decidió emular a Madero y postularse como el candidato opositor al régimen, sucedió lo que a final de cuentas y considerando su trayectoria se antojaba natural: los universitarios y las clases medias lo apoyaron de manera mayoritaria, cuando no aplastante. Arrastre de tal envergadura entre los universitarios (sobre todo los estudiantes) hacia un candidato, no se repetiría sino hasta setenta y un años después, cuando de nuevo la clase media y los universitarios\* se volcaron de manera entusiasta a la campaña presidencial de Vicente Fox.

Este era el ambiente que se respiraba en la Universidad hacia el 27 de febrero de 1929, cuando el tercer ingrediente en cuestión, el académico, hizo su aparición. Ese día se expidió en la Universidad un reglamento de reconocimientos trimestrales. Dos meses después, el Rector Antonio Castro Leal (otro de los "Siete Sabios" de la generación de 1915), declaró que era necesario fijar un nuevo sistema de estimación del aprovechamiento de los alumnos de las diferentes escuelas, especialmente los de Derecho y Ciencias Sociales. Acatando la "sugerencia", el Director de la Escuela de Jurisprudencia,

---

\* Durante el mes de mayo de 2000 se realizó en la Facultad de Derecho de la UNAM un simulacro de votación presidencial, cuyos resultados arrojaron que el 75% de los estudiantes votaría el 2 de julio por Vicente Fox.

Narciso Bassols, anunció la puesta en marcha del nuevo sistema de reconocimientos (exámenes) trimestrales para los alumnos. Simultáneamente la Escuela Nacional Preparatoria, dirigida a la sazón por Alfonso Caso, se encontraba envuelta en discusiones acaloradas con motivo de un nuevo plan de estudios que intentaba implantarse.

La decisión de Narciso Bassols, aparecida en los diarios el 28 de abril de 1929, motivó a los estudiantes a organizar una protesta generalizada.<sup>27</sup> Sólo unos días duraron las pláticas sostenidas entre el Rector Castro Leal, el Secretario General Daniel Cosío Villegas, y los estudiantes de Leyes. Cosío Villegas era un antiguo líder estudiantil; aunque no era considerado miembro del clan de los "Siete Sabios", sin duda era miembro intelectual de la generación de 1915; estudió Leyes tan solo unos años debajo del famoso grupo y conocía a fondo a la Universidad desde sus tiempos de estudiante. Las pláticas sostenidas entre las autoridades universitarias y los estudiantes no fructificaron, y tal y como sucedería setenta años después en tiempos del Rector Francisco Barnés, se convertirían en una suma de monólogos. Ello por supuesto sin pretender formular la más mínima analogía entre un movimiento legítimo, generalizado y popular como el de 1929, y uno evidentemente minoritario y de imposición violenta como el de 1999.\*

---

<sup>27</sup> Op. cit., p. 182.

\* El 12 de abril de 1999, los recién electos Consejeros Técnicos Alumnos de la Facultad de Derecho y otros miembros de la comunidad universitaria, realizamos una consulta avalada por Notario Público, para legitimar la rotunda negativa de los estudiantes por apoyar el paro de labores al que había emplazado la minoría que terminó cerrando diez meses la Universidad. Las preguntas, el número de votos que contabilizamos, y sus respectivos porcentajes, fueron respectivamente los siguientes: SÍ AL PARO (941 votos, equivalentes al 27.12%); NO AL PARO (2528 votos, equivalentes al 72.87%); LA FACULTAD DE DERECHO TOMA SUS PROPIAS DECISIONES (2511 votos, equivalentes al 72.38%); LA FACULTAD DE DERECHO DEBE ATENERSE A LO QUE DECIDA LA UNAM (958 votos, equivalentes al 27.61%). Los resultados de tal ejercicio democrático confirman una vez más, la falta total de analogía entre el movimiento histórico de 1929 y la imposición violenta de 1999.

La argumentación de los estudiantes de Leyes por rechazar el plan del Director Bassols era que no había una tradición para imponer tres reconocimientos al año y que era una medida pro-norteamericana, además de que una reforma como la que se proponía perjudicaría a los estudiantes que trabajaban para sostenerse, ya que además de los reconocimientos, se les exigiría un mayor número de asistencias, difíciles a su juicio, de cumplir.

Comentarios del Rector Castro Leal en el sentido de que los estudiantes de Leyes se dedicaban a hacer fraude, y el apoyo que aquél obtuvo del Secretario de Educación Pública Ezequiel Padilla, no hicieron sino encender aun más los ánimos. El 4 de mayo los estudiantes de Leyes celebraron una asamblea general y anunciaron que si no se resolvía su petición para que no fuera aplicado el plan de estudios del Director Bassols, se irían a un paro de labores, el cual — al igual que el de 1999— fue mal llamado “huelga”.

La Rectoría de la Universidad anunció que de configurarse la acción planteada por los estudiantes, clausuraría la Escuela de Jurisprudencia. Los estudiantes se declararon en “huelga” el 7 de mayo. El Rector Castro Leal amenazó con expulsar a los dirigentes. El fuerte apoyo que recibieron los estudiantes de Leyes y el temor de desórdenes en un año electoral, hizo que además del Rector, el Presidente Provisional de la República, Emilio Portes Gil, se decidiera por clausurar la escuela sólo un día después, el 8 de mayo. De manera adicional se amenazó con cerrar las escuelas que apoyaran a los estudiantes de Leyes. Existieron fuertes desórdenes como consecuencia de la medida adoptada.

---

\* “Huelga es la suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores.” (Art. 440 de la Ley Federal del Trabajo).

Para garantizar un lugar de reunión el Rector puso a la disposición de los estudiantes el anfiteatro de la Preparatoria. Los estudiantes decidieron mandarle al Presidente de la República un pliego que más que ser de posiciones, reflejaba las causas por las que habían decidido acudir al paro de labores y además proponía al propio Presidente como árbitro en el conflicto. Los estudiantes no obtuvieron respuesta por parte del Presidente. Años después Portes Gil afirmaría en sus memorias no haber recibido ese pliego.<sup>28</sup>

Al día siguiente de la entrega del documento, la Confederación Nacional de Estudiantes, presidida por Alejandro Gómez Arias, pidió a las federaciones integrantes apoyar el movimiento estudiantil. De inmediato se formó lo que denominaron un "Consejo Director de Huelga", integrado entre otros, por jóvenes muy cercanos a Vasconcelos, como el propio Gómez Arias y Salvador Azuela; así como por Carlos Zapata Vela, Baltasar Dromundo y Ricardo García Villalobos.

Los estudiantes retiraron el pliego de arbitraje y por el contrario firmaron un "pacto de honor" por el que se comprometían a no romper el paro hasta que se satisficieran íntegramente sus demandas. La clausura formal duró sólo hasta el 17 de mayo, pero durante ese tiempo los estudiantes se organizaron con bastante éxito. El 14 de mayo se lanzó un ultimátum al Rector para retirar sus pretensiones o para que en su caso nombrara una comisión paritaria para que resolviera el conflicto. Finalmente se convocó al Consejo Universitario para que resolviera lo conducente.

Sin embargo, antes de que se reuniera el Consejo Universitario, el Presidente Portes Gil hizo unas declaraciones que dejaron entrever que en el fondo el

---

<sup>28</sup> DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929). UNAM, 1975, p. 184 *in fine*.

problema era sobretodo de índole político. El Presidente se refirió a Gómez Arias y a Salvador Azuela como "prominentes líderes del partido opositorista"<sup>29</sup> (léase vasconcelista). Lo que Portes Gil no reconocía públicamente, si bien lo sabía, era que no se trataba de líderes actuando *per se*, sino que en realidad el conflicto universitario en sí, estaba ligado a Vasconcelos.

El Consejo Universitario decidió reabrir la Escuela de Jurisprudencia el día 16 de mayo, con la condición de que los estudiantes regresaran a clases. Los pocos estudiantes que intentaron inscribirse fueron increpados por la mayoría activista. Durante los siguientes días se sumaron estudiantes de otras tantas escuelas, incluyendo a los de preparatoria, las secundarias, Odontología y Medicina. A la última de ellas la policía intentó entrar por la fuerza. Fue así como el conflicto entró en su etapa más álgida, en donde la violencia cobró un carácter superlativo.

El 23 de mayo se suscitó el enfrentamiento más violento. Ese día los estudiantes se reunieron con el ánimo de realizar una manifestación, no carente de actos vandálicos. La policía los encaró y los bomberos intentaron disolver la manifestación a manguerazos, a lo que los estudiantes respondieron a pedradas. Los estudiantes fueron rechazados y se refugiaron en los edificios de la Universidad, sobre todo en el de Leyes y el de Medicina. Mientras el número de estudiantes guarecidos iba en aumento, la policía capitalina y los bomberos rodearon los edificios. Cuando un grupo de estudiantes intentó salir, los bomberos hicieron accionar sus bombas con buen éxito. Se escucharon disparos. "Hacia las nueve de la noche, los estudiantes ya habían sido

---

<sup>29</sup> Op. cit., p. 185.

dispersados y la policía señaló que había 20 ó 30 heridos, varios de gravedad por armas de fuego y casi 40 detenidos.<sup>30</sup>

Al día siguiente de los acontecimientos, el Presidente Portes Gil declaró a la prensa que pretendía lograr una solución y prometió a los estudiantes que no habría más represión, por lo cual podrían hacer sus manifestaciones. Dando un paso más, el Presidente invitó a los estudiantes a deliberar la solución al conflicto, fuera de manera personal o enviando sus peticiones de manera escrita. El mismo 24 de mayo Narciso Bassols le presentó al Rector su renuncia como Director de la Facultad de Derecho, tanto por los sucesos violentos del día anterior, como por querer adelantarse a una eventual solicitud estudiantil por que fuera removido de su cargo.

Durante la última parte del conflicto la prensa nacional jugó un papel destacado y se saturó de declaraciones y posiciones de las partes. Más que un medio informativo, se convirtió en un elemento que generó una real expectación por conocer las posturas asumidas por las partes.

Antes de recibir las peticiones de los estudiantes a las que había hecho alusión, el Presidente Portes Gil recibió un memorándum del Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Dr. José Manuel Puig Casauranc. El memorándum, fechado el 25 de mayo, sería famoso por contener lo que a juicio de su autor constituía la mejor de las soluciones posibles que el propio Presidente podía dar al conflicto. El memorándum proponía de una manera clara y directa que el Presidente se adelantara a cualquier petición adicional otorgando el regalo más preciado que por sí mismo terminaría de tajo con el conflicto: la autonomía universitaria.

---

<sup>30</sup> Op. cit., p. 188.

El memorándum abarcaba las ventajas que ésta traería para el gobierno y para la Universidad misma y señalaba que debía concederse una "absoluta autonomía técnica, administrativa y económica a la Universidad Nacional."<sup>31</sup>

Los estudiantes pronto respondieron al llamado del Presidente y el 28 de mayo le formularon sus peticiones en voz de Ricardo García Villalobos, nombrado Secretario General del llamado "Comité General de Huelga." En sus peticiones se contenían reformas de carácter técnico, democracia interna y participación de los estudiantes en la toma de decisiones. En el mismo escrito le solicitaron al Presidente la inmediata renuncia del Rector Castro Leal, la del Secretario de Educación Pública Ezequiel Padilla, la de subsecretario del ramo Moisés Sáenz y la del Jefe de la policía capitalina Valente Quintana.

El mismo 28 de mayo el Ejecutivo Federal dio puntual contestación al escrito de peticiones. La trascendencia histórica de esa contestación perdura hasta nuestros días. En su contestación el Presidente Portes Gil esgrimió argumentos que tendieron a generar un clima de distensión, al tiempo que señaló con franqueza que la corresponsabilidad en los hechos, el respeto por su autoridad y el no constituir la causa y fin del conflicto, le impedía acceder a las peticiones de renuncias que querían los estudiantes. Pero más allá de ello, reconoció que sólo había un camino eficaz para la solución de los grandes retos, que no era otro que "el de establecer y mantener la autonomía universitaria."<sup>32</sup>

El Presidente Portes Gil envió el mismo día de la contestación a los estudiantes, un proyecto de decreto por el cual se convocaba al Congreso de la Unión a un período extraordinario de sesiones para legislar lo concerniente al

---

<sup>31</sup> PUIG Casauranc, José Manuel, cit. por APPENDINI, Guadalupe en Historia de la Universidad de México. Ed. Porrúa, México, 1981, p. 121.

<sup>32</sup> PORTES GIL, Emilio, cit. por APPENDINI, Guadalupe en op.cit., p. 136.

establecimiento en la ley, de la autonomía universitaria. El 1° de junio, el Consejo Universitario aprobó desde luego, la propuesta del Presidente. Por su parte el Congreso de la Unión se abocó a estudiar la solicitud del Ejecutivo. El día 4 de ese mes la Cámara de Diputados lo autorizó para que sentara las bases de la autonomía; el Senado hizo lo propio un día después. De ese modo el Presidente sometió a la consideración de los universitarios lo que sería el proyecto legislativo. La Universidad, y de manera especial la Facultad de Derecho, se apresuró a formular el proyecto de ley respectivo.

Los estudiantes aceptaron el proyecto con entusiasmo, pero al mismo tiempo insistieron en la renuncia del Rector Castro Leal, aclarando que tal petición no obedecía a una actitud de rebeldía frente al Presidente. El paro estudiantil siguió en pie, para lo cual se formó un "Directorio de Huelga", mismo que declaró como indispensable para la solución final del conflicto, la renuncia del Rector Castro Leal y la expedición de la Ley de Autonomía.

El Rector Castro Leal renunció mediante carta fechada el 13 de junio. Logrado lo anterior, para el 5 de julio el "Directorio de Huelga" anunció que si se aprobaba la Ley de Autonomía terminaría el conflicto.

Presentado el anteproyecto de Ley por parte de la Universidad al Ejecutivo, éste lo presentó ante el Congreso, el cual le dio el carácter de Ley Orgánica el día 10 de julio de 1929. Al día siguiente se efectuó la última sesión del directorio, el cual declaró el fin de la "huelga" y la reanudación de actividades. El licenciado Ignacio García Téllez fue nombrado rector interino, del 21 de julio al 1° de agosto.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/htm/1920.html>

El 26 de julio se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica que daba origen y sentido a la Universidad autónoma. Se había logrado la autonomía. Los ingredientes que se conjugaron para hacerlo posible serían indisolubles en ese histórico 1929. Los líderes del movimiento estudiantil que participaron en la lucha por la autonomía, como Gómez Arias y Azuela, serían participantes entusiastas en la campaña presidencial del hombre que para ellos constituía un ícono, José Vasconcelos. Había nacido la Universidad Nacional Autónoma de México.

#### II.1.4.3. Manuel Gómez Morín y el rescate de la autonomía

El histórico 1929 proveyó a la Universidad de una autonomía que había sido el anhelo de su comunidad desde siempre. El nuevo *status* jurídico empero, mantuvo aspectos tan trascendentales como el nombramiento del Rector, en manos del Presidente de la República, a pesar de la terna que sobre dicho nombramiento presentara el Consejo Universitario. Varios otros aspectos como los del subsidio y la libertad de cátedra, condicionados a los avatares de la política, generarían enconos entre la comunidad universitaria y el Estado en los años siguientes.

De nueva cuenta, y tal y como había ocurrido durante el transcurso de las últimas tres décadas, serían las generaciones ateneísta y la de 1915 las que jugarían el rol protagónico en la Universidad de los años 30's.

Para 1933, las secuelas de la campaña vasconcelista aun se dejaban sentir en la Universidad. Apoyado masivamente por los universitarios, la campaña terminó siendo sangrienta, en cuanto a víctimas se refiere. Los "batallones" vasconcelistas fueron en muchos casos diezmadados, todo en aras de que el régimen sacara adelante la imposición de su candidato, Ortiz Rubio.

Este ambiente dejó una herida abierta en las generaciones universitarias de inicios de la tercera década del siglo XX. Aunado a lo anterior, la situación mundial, en la que se debatía sobre los beneficios y costos de las opciones político-económicas entonces en boga (liberalismo, fascismo o comunismo), contribuyeron a que se desarrollara un clima de polarización ideológica y de intenso debate entre la comunidad universitaria. Dicho ambiente terminó por separar ideológicamente y de manera definitiva a muchos de los antiguos atencistas y a la generación de 1915. Mientras Vicente Lombardo Toledano pugnaba por que en la Universidad se instaurara un modelo de educación marxista, acorde con el materialismo dialéctico, Antonio Caso, fiel a la tradición del Ateneo, apelaba por la tradición humanista de la Universidad y por la libertad de cátedra. Tan abierta discrepancia entre Lombardo y Caso (otrora alumno el uno del otro), terminaría por convertirse en uno de los más célebres debates generados en la historia de la Universidad, el cual trascendió a la prensa.

En tan enrarecido ambiente ideológico se encontraba inmiscuida la Universidad cuando en octubre de 1933 Narciso Bassols, a la sazón Secretario de Educación Pública y ex-Director de la Facultad de Derecho (obligado a renunciar como consecuencia del movimiento de 1929), gestionó la creación de una nueva Ley Orgánica para la Universidad. Conocida como "Ley Bassols", el nuevo ordenamiento jurídico pretendió interpretar a la autonomía en un sentido literal. Ello en la práctica cortaba el subsidio a la Universidad, lo que equivalía a rendirla por inanición.

La coyuntura halló unidos a los universitarios, quienes pugnaron por la salida del Rector Roberto Medellín, hecho que ocurrió el 15 de octubre de 1933. El 23 de ese mes, en un momento tan complicado, la Asamblea Constituyente de la Universidad, presidida por Antonio Caso, comprendió que se requería talento y

trayectoria para conciliar intereses dentro del proceso por el que atravesaba la Universidad, razón por la cual fue nombrado como Rector interino el hombre que había demostrado ser el más dinámico integrante de la generación de 1915, y que representaba el espejo fiel del humanismo universitario de Vasconcelos: Manuel Gómez Morin.

El haber luchado él mismo por la autonomía en 1918 por un lado, y su curricular compromiso universitario por el otro, llevaron a Gómez Morin a aceptar el reto que se le presentaba. El nuevo Rector fue ratificado en su cargo por el Consejo Universitario recién estrenado, en noviembre de 1933. Su nombramiento se dio en un momento de franca crisis financiera para la Universidad, derivada de la Ley Bassols, por lo que aunado a la fama adquirida desde sus años de estudiante, se pensó que desde la Rectoría "las buenas relaciones de Gómez Morin con el mundo de la iniciativa privada pronosticaban que lograra los indispensables apoyos financieros que la Universidad requería para sobrevivir."<sup>34</sup>

Manuel Gómez Morin comenzó su rectorado reorganizando las finanzas de la Universidad mediante todos los medios posibles. Comenzó por recortar los gastos superfluos y por restringir los sueldos (comenzando con el suyo propio). "La Universidad subsistió gracias a la generosidad de profesores y empleados, que renunciaron a sus sueldos o aceptaron importantes reducciones (el Rector fijó su propia remuneración en \$300.00 o \$400.00 mensuales percibidos con un ciento por ciento de descuento), así como de los alumnos y del país entero, que secundó el esfuerzo de los universitarios para formar un patrimonio que pudiera asegurar la autonomía. A este propósito el Lic. Miguel Estrada Iturbide ha dicho que, en 1933 y frente a la disyuntiva entre el subsidio y la libertad, la

---

<sup>34</sup> KRAUZE, Enrique. *Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana*, Tusquets Editores, México, 1999, p. 377.

Universidad optó por la libertad, porque en aquella hora, por los labios del joven Rector, sí habló el espíritu."<sup>35</sup>

Gómez Morin recurrió al apoyo de los ex-alumnos y de la banca comercial. La ayuda de la sociedad se canalizó a través de los llamados "bonos universitarios", que Gómez Morin logró que fueran emitidos por el Secretario de Hacienda, Marte R. Gómez. Mediante esta estrategia financiera, se recabaron 400 mil pesos, que aliviaron de manera importante el déficit presupuestal hasta 1934; empero el Rector fue más allá y "elaboró un dictamen sobre la organización jurídica de la Universidad, el cual fue aprobado por el Consejo Universitario. En él definió el significado y alcance de la autonomía y las relaciones entre la Universidad y el Estado."<sup>36</sup> De manera adicional el Consejo Universitario aprobó lo que fue el primer Estatuto de la Universidad.

A los ojos de la sociedad, la Universidad con su Rector a la cabeza, realizaron un verdadero acto de heroísmo en un momento en que el Estado pretendió que la autonomía obtenida en el papel cuatro años antes se quedara sólo en eso, en el papel. Frente a la doble opción que significaba el resistir como una ciudad sitiada y defender la autonomía ganada; o plegarse a los caprichos del poder público, renunciando *de facto* a la autonomía y a la libertad de cátedra, en aras de la comodidad financiera; Gómez Morin y los universitarios libraron la madre de todas las batallas por la consecución factual de la autonomía.

La defensa de la autonomía asumida por los universitarios bajo el liderazgo de Gómez Morin en 1933, es crucial para entender a la Universidad de hoy en día. La actitud de edificador de barreras de contención que le impusieran límites al

---

<sup>35</sup> GONZÁLEZ LUNA, Efraín. *Diez Años de México* (Colección Informes de los Presidentes de Acción Nacional. 1939-1949). Ediciones PAN, México, 1981, p. 16.

<sup>36</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://serpiente.dgsca.unam.mx/rectoria/htm/1930.html>

leviatán estatal, provocaría que ahondara aun más en Gómez Morin la decisión de ser creador de contrapesos al Estado y fundador de instituciones surgidas de y para la sociedad.

Con esa misma actitud y con el referente universitario, Gómez Morin fundaría seis años después, en 1939, el Partido Acción Nacional, que nacería a la luz como una suerte de partido universitario. Así, el rectorado de Manuel Gómez Morin traería importantes consecuencias en el largo camino por lograr la tan anhelada democracia mexicana. La Universidad autónoma fue uno de los componentes más significativos de ese largo peregrinar.

#### II.1.4.4. Raúl Cervantes Ahumada y la dignidad del Directorio

La epopeya por la consolidación de la autonomía universitaria vería su capítulo decisivo en un mundo convulsionado por la imperante lucha de ideologías y el inevitable choque de proyectos, lo que provocó que varios países tuvieran conflictos de gobernabilidad e incluso de viabilidad. Como señalamos con anterioridad, la Universidad continuó con su tradición de ser la caja de resonancia de todas esas importantes movilizaciones del pensamiento. La llegada a la Presidencia del General Lázaro Cárdenas en 1934, tuvo la ambivalente cualidad de impulsar las voces maniqueas que pretendían instaurar el materialismo dialéctico como sistema educativo en la Universidad, pero también de ser de un enorme beneficio para la Casa de Estudios de todos los mexicanos. Así, durante la década de los años 30's continuó la célebre polémica entre Antonio Caso y Vicente Lombardo Toledano, que a la postre culminaría con el triunfo de aquellos que como Caso, pensaban que el camino certero para la Universidad era el de la libertad de conciencia y cátedra.

En 1938 el Consejo Nacional de la Educación Campesina propuso la creación de seis centros universitarios en diferentes regiones del país, con la idea de que éstos se encargaran de desarrollar la educación superior de México. El entonces Rector Luis Chico Goerne se manifestó en contra del proyecto, lo que condujo a una crisis en la Universidad en el mes de mayo que derivó en su renuncia. Un Directorio asumió la autoridad interna de la Universidad, hasta que fue electo como nuevo Rector, el Doctor Gustavo Baz Prada.

El acierto más significativo del cardenismo en la Universidad, vino acompañado de la Guerra Civil Española. El consecuente éxodo ibérico ocasionó que el Presidente Cárdenas tuviera la visión de abrir las puertas del país a los refugiados políticos de aquel país, los cuales llegaron a México con todo su conocimiento y cultura. Muchos de ellos hallarían cobijo en la creada Casa de España en México, la cual a la postre se convertiría en el Colegio de México.

Por su parte la Universidad se vería enormemente beneficiada cuando muchos de esos hombres y mujeres recién llegados se integraron de lleno en sus aulas a la docencia y la investigación. A la larga, varios de los llamados maestros del exilio español llegarían a ser verdaderas instituciones en sus respectivos ámbitos de conocimiento y experiencia. Dos ejemplos de ellos en el campo del Derecho: Don Luis Recasens Siches y la Dra. Aurora Arnaiz Amigo.

El proceso electoral de 1940, del que habría de surgir el sucesor del Presidente Lázaro Cárdenas, se desarrolló en un ambiente de extrema violencia generada por los partidarios del naciente *status quo*. La campaña electoral trajo a la memoria de muchos universitarios aunque de lejos, la histórica campaña de 1929, lo que se tradujo en que la mayoría de los universitarios apoyaran al candidato opositor, el General Juan Andrew Almazán. El resultado de la

elección, derivó en un muy discutido (por dudoso) triunfo del general Manuel Ávila Camacho.

Con excepción de la elección presidencial que hemos mencionado, los primeros años de la Segunda Guerra Mundial no fueron en general, de agitación en el país; en gran parte gracias a la política de unidad nacional proclamada por el Presidente Ávila Camacho. Sin embargo, durante los años de la guerra la Universidad viviría un periodo de intensa movilidad que la llevaría a transitar en medio de sucesos de una enorme trascendencia para su vida institucional y para su autonomía; todo ello al final desembocaría en lo que habría de ocurrir en un año igual de trascendente e histórico: 1944, el año en que se gestó la vigente Ley Orgánica de nuestra Universidad.

El 18 de junio de 1942 se llevó a cabo una sesión del Consejo Universitario que acorde con la legislación vigente en ese entonces, tenía como principal objetivo el elegir al nuevo Rector que sucedería en el cargo al saliente Don Mario de la Cueva. Los dos principales candidatos registrados para ocupar tan honroso cargo eran el conocido Salvador Azuela, antiguo líder estudiantil de 1929, y Rodolfo Brito Foucher, Director de la Facultad de Derecho.<sup>37</sup>

En plena Segunda Guerra Mundial, el Licenciado Brito Foucher se ostentaba como un destacado germanófilo y simpatizante de Hitler. A grado tal era su simpatía por el III Reich alemán que se cuenta que a sus amigos les había anunciado su intención de estudiar a fondo en Alemania la doctrina del nacionalsocialismo y su práctica. Tal postura le ganó como era de esperarse, el primer lugar en la "lista negra" de nazis mexicanos formulada por la embajada estadounidense en nuestro país. El México de los primeros años de la guerra

---

<sup>37</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Genesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, 1980, pp. 9-10.

estaba dividido en cuanto a sus simpatías por los dos bandos en contienda, el bando de los Aliados y el del Eje. La germanofilia imperante en la opinión pública mexicana de entonces no parece tan descabellada si se analiza a la luz del momento cronológico: en esos años aun no salían a relucir en el mundo las atrocidades de lesa humanidad cometidas por los nazis, lo cual aunado a la tradicional animadversión por lo estadounidense (producto del adoctrinamiento oficial y de la experiencia histórica) hacían que la sociedad mexicana se mostrara proclive a Alemania durante los primeros años de la guerra. Así fue como la posición ideológica de Brito Foucher le ganó simpatías en un importante sector de la comunidad universitaria.

Ante la posibilidad del nombramiento de Brito Foucher, el Embajador estadounidense sostuvo una audiencia con el Presidente Ávila Camacho, en la cual le expuso a éste la preocupación del Departamento de Estado de ese país, por la posibilidad de que el "nazi número uno de México" ocupara la Rectoría de la Máxima Casa de Estudios. El efecto que causó tal inquietud como era de esperarse, fue el contrario, pues el Presidente Ávila Camacho al considerarlo una clara injerencia estadounidense en los asuntos internos de México, ordenó al Secretario de Educación Pública, Octavio Béjar Vázquez, que hiciera lo posible por que Brito Foucher fuese elegido Rector. Ante la clara inclinación por el entonces gran elector, el Licenciado Salvador Azuela retiró su candidatura, con lo cual, sin contendiente visible y comprometido con el Presidente Ávila Camacho a no dar la imagen de un nazi, fue elegido Brito Foucher como nuevo Rector de la Universidad el 20 de junio de 1942.

Muy pronto las inclinaciones ideológicas de Brito Foucher se dejarían notar en la Universidad. Por principio de cuentas organizó a la usanza fascista, grupos de choque a su servicio para mantener el orden *de facto* en la Universidad y

neutralizar a sus detractores. Ello en efecto lo llevó a ser tachado como nazi por varios sectores de la comunidad universitaria.

Además del proceder del Rector, en 1944 una vez más la combinación de la academia con la política traería consecuencias negativas para la Universidad. Irónicamente en esta ocasión sería la propia legislación universitaria la que propiciaría el problema en un año con catorce importantes procesos para elegir autoridades de diversa índole en la Universidad. En la legislación universitaria emanada de la Ley Orgánica de 1933, se equiparaba formalmente a los procesos constitucionales para los cargos de elección popular (con todos sus vicios como la demagogia, la retórica discursiva, la coacción, la violencia física y moral y la compra de votos), con los procesos para elegir a las autoridades universitarias. Las consecuencias de politizar la técnica y la academia serían el origen del conflicto de ese año, en el que en mucho contribuyó la forma como el Rector Brito Foucher conducía los destinos de la Universidad.

Los sucesos que detonaron el conflicto fueron las imposiciones por parte del Rector, de los directores de la Escuela Nacional Preparatoria y de la Facultad de Veterinaria. Estos hechos dieron pie a que se iniciara un movimiento estudiantil en su contra en dichas entidades universitarias, el cual no tardó en extenderse a casi toda la Universidad, aunque sin el pronunciamiento de la Facultad de Derecho.

Raúl Cervantes Ahumada era en 1944 un joven abogado de 32 años de edad que dividía su tiempo entre ser profesor en la Facultad de Derecho y ejercer su profesión en su despacho. Una noche, estando reunidos en una asamblea de esa Facultad alumnos y maestros, con el objeto de decidir si apoyaban o no el movimiento en contra del Rector Brito Foucher, los grupos de choque de éste

irrupieron de manera violenta y golpearon indiscriminadamente a alumnos y profesores. El Licenciado Cervantes Ahumada, quien terminaba de dar una de sus clases, llevó a uno de los estudiantes heridos de nombre Fernando Ojesto, ante la presencia del Director de la Facultad de Derecho, "el Licenciado Alfonso Noriega, a quien los alumnos apodaban afectuosamente como 'el Chato Noriega', expresándole que él no podía dar clases en una Escuela en donde se cometieran esas salvajadas, por lo que se veía obligado a irse y, acto seguido, se retiró a su despacho de las calles de Palma, muy cerca del plantel, no sin antes escuchar de labios del director que seguramente no se iría solo."<sup>38</sup>

Tal y como lo pronosticó el Licenciado Noriega, al poco tiempo llegaron al despacho del Licenciado Cervantes Ahumada, el propio Director de la Facultad de Derecho, y varios profesores no sólo de Derecho sino de otras facultades y escuelas. Entre todos se discutió la forma de hacer frente a la situación ante una Universidad que se encaminaba a una clara ingobernabilidad.

Ante lo insostenible de la situación de franca anarquía en la Casa de Estudios, propiciada por Brito Foucher, el Secretario General de la Universidad, el Doctor Samuel Ramírez Moreno, le presentó a éste su renuncia. Después de ello, y ante su carencia de autoridad moral y legitimidad que le significó el perder el apoyo mayoritario de la comunidad universitaria, el Rector Brito Foucher presentó su renuncia con carácter de irrevocable en sesión extraordinaria del Consejo Universitario llevada a cabo el 27 de julio de ese año.

---

<sup>38</sup> TOLEDO GONZÁLEZ, Vicente, en la reseña "Raúl Cervantes Ahumada. Semblanza de un gran jurista." Tomado de *Raúl Cervantes Ahumada, Cincuenta Años de Docencia Universitaria*. UNAM, 1991, p. 31.

Mientras eso ocurría y con el ánimo de no permitir que la Universidad se quedara acéfala, los maestros universitarios que se habían manifestado en contra de Brito Foucher, acordaron en el despacho del Licenciado Cervantes Ahumada darle cabeza, principios y programa al movimiento que representaban tanto ellos como la gran mayoría de la Casa de Estudios, para lo cual el 29 de julio decidieron formar un Directorio Universitario, cuyo objeto sería el de regir los destinos de la Universidad en tanto se convocaba a un Consejo Universitario Constituyente, del cual surgieran los nuevos órganos de autoridad y de entre ellos el nuevo Rector. El Directorio, que estaría integrado por profesores y alumnos representantes de las distintas tendencias ideológicas de la Universidad, fue encabezado por los licenciados Manuel Gual Vidal como Presidente del mismo, y Raúl Cervantes Ahumada como Secretario Ejecutivo.

Por su parte, los partidarios del derrocado Rodolfo Brito Foucher procedieron a nombrar al Dr. Samuel Ramírez como Rector sustituto (acto carente de legalidad dado que éste ya no se ostentaba como Secretario General).

Según lo acordado, el Directorio ratificó el desconocimiento de Brito Foucher como Rector y de manera pacífica tomó posesión de las oficinas de la Rectoría y la Oficialía Mayor de la Universidad, ante la tácita anuencia del Dr. Samuel Ramírez. De inmediato el Directorio se abocó a la elección del nuevo Consejo Universitario, el cual en su categoría de Constituyente, nombró el 3 de agosto al Licenciado Manuel Gual Vidal como nuevo Rector y al Licenciado Raúl Cervantes Ahumada como Oficial Mayor.

El Dr. Samuel Ramírez a su vez, convocó en parapetada reunión celebrada en la Facultad de Medicina el 30 de julio, al depuesto Consejo Universitario, el cual nombró como su Rector al Director de dicha Facultad, el Doctor José Aguilar Álvarez. Dicho nombramiento, de inmediato fue desconocido por el Directorio

en voz de Cervantes Ahumada y Alberto Trueba Urbina, quienes manifestaron que "cualquier rector designado por los legalistas, no lo sería válidamente, pues el Consejo estaba desintegrado y faltaría el quórum necesario para tales casos; aludiendo además, que la designación del Dr. Aguilar Álvarez había sido a puerta cerrada."<sup>39</sup>

Con un ánimo de conciliación, las autoridades emanadas del Directorio invitaron al Doctor Aguilar Álvarez a que nombrara a alguno de los integrantes de su grupo para que ocupara la Secretaría General. Sin embargo, ante la negativa de dicho grupo por acceder a la invitación, el Licenciado Raúl Cervantes Ahumada fue nombrado Secretario General de la Universidad. Acto seguido, Cervantes Ahumada iniciaría la formulación de las bases de un proyecto de Ley Orgánica de la Universidad, que subsanara los enormes vacíos de la Ley de 1933.

Ante la existencia de autoridades universitarias surgidas de manera distinta (la emanada legítimamente del Directorio, encabezada por Gual Vidal y Cervantes Ahumada), y la legalista (la de Aguilar Álvarez), se pensó que el conflicto se solucionaría con la entrega del cheque del subsidio público (a que era acreedora la Universidad), por parte del Gobierno Federal. En los hechos ello demostraría cuál de las dos autoridades obtendría el reconocimiento público. De ese modo, las autoridades universitarias surgidas del Directorio se entrevistaron con el Presidente Ávila Camacho, ante quien expusieron las razones por las cuales consideraban representar en el marco de la autonomía, la legitimidad en la Universidad. El Presidente ordenó entregarles el cheque en cuestión, sin embargo, dado que ya era tarde y el personal administrativo se había retirado,

---

<sup>39</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México*. UNAM, 1980, p. 38.

fueron citados al día siguiente por el Secretario de Hacienda Eduardo Suárez, para hacer la entrega.<sup>40</sup>

Al día siguiente, mientras Cervantes Ahumada preparaba la sesión del Consejo fijada para esa fecha, el Rector Gual Vidal acudió a la entrega del cheque del subsidio. Al llegar a la cita, supo que por instrucciones del Presidente también había sido citado el Doctor Aguilar Álvarez. Una vez reunidos todos, el Presidente Ávila Camacho escuchó los puntos de vista que los dos rectores sostenían sobre el conflicto. Uno de los riesgos que se corría de no llegar las partes a un acuerdo, era que el Presidente de la República interviniera de manera directa para solucionar el conflicto, con menoscabo de la autonomía universitaria. Tal situación no sonaba tan descabellada, si consideramos que aunque la Universidad ya gozaba de autonomía, el país se encontraba en guerra y jurídicamente bajo un régimen de excepción, en virtud de que el Presidente Ávila Camacho había decretado la suspensión de garantías individuales. Ello le permitía al Presidente de manera legal, que no moral, replantear la autonomía universitaria o por lo menos "darle un receso" a ésta mientras durara dicha situación de excepción. Por ello, una vez que los dos rectores le expusieron a Ávila Camacho sus posiciones, el Presidente les sugirió una salida que pretendía por un lado generar un equilibrio entre las partes, y por el otro, respetar la autonomía universitaria y no intervenir en el conflicto.\* La solución consistía en un inmediato retorno a la normalidad docente, la desintegración de las dos tendencias, su renuncia como rectores interinos y por último la

<sup>40</sup> TOLEDO GONZÁLEZ, Vicente, op. cit., p. 32.

\* Al respecto, la propuesta del Presidente Ávila Camacho, hecha pública en los diarios, concluía señalando lo siguiente: "...La Universidad tiene, en estos momentos, la oportunidad de demostrar al país si es digna o no de su autonomía. Como mexicano y como Presidente de la República, espero sinceramente que la cordura de profesores y alumnos terminará por sobreponerse, evitando así una decisión gubernamental que no deseo verme en el caso de autorizar." Periódico Novedades, 8 de agosto de 1944. Cit. por GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel en op. cit., p. 46.

designación de una Junta de Exrectores, como un órgano que se avocaría de la solución del conflicto.

El Rector Gual Vidal aceptó de inmediato la propuesta presidencial, no así Aguilar Álvarez, quien señaló que tenía que consultarla con su propio Consejo. Al regreso de su audiencia con el Presidente Ávila Camacho, Gual Vidal se dirigió a la Secretaría General del Consejo Universitario Constituyente, en donde comentó los pormenores de la entrevista con el Presidente de la República. Acto seguido sometió a la consideración del Consejo su renuncia con carácter de irrevocable, con el ánimo de dejar la solución en manos de los exrectores.

Cervantes Ahumada vio las cosas de manera distinta, pues aceptar la propuesta presidencial en dichos términos, equivalía a que ésta chocara con la autonomía universitaria, por lo cual propuso al Consejo una fórmula que salvaguardara tal obstáculo. Para ello, a principios de agosto sometió al Consejo la propuesta de condicionar la renuncia de Gual Vidal y la suya propia a que se designara la Junta de Exrectores, en la que figuraran Ignacio García Téllez, Fernando Ocaranza, Manuel Gómez Morin, Gustavo Baz, Luis Chico Goerne y Mario de la Cueva; Rodolfo Brito Foucher, desde luego no formaría parte de esa lista.

El Consejo según lo acordado, transmitiría a la Junta la facultad de nombrar un rector interino, el que por su parte debía convocar de inmediato a un Congreso Constituyente, para la aprobación inmediata de un nuevo proyecto de Ley Orgánica. La delegación de autoridad a la Junta también fue condicionada por el Consejo a que fuera hecha ante los ojos de toda la comunidad universitaria y a plena luz del día. Por otro lado, el Consejo emanado del Directorio no desaparecería *ipso facto*, sino que entraría en receso para vigilar la realización de sus decisiones, y sólo se disolvería al ser designado el nuevo Rector. Bajo

esta fórmula, propuesta por Cervantes Ahumada y aceptada por el Consejo, fue como se autorizó el traslado de poderes a la Junta de Exrectores.<sup>41</sup>

Los exrectores acordaron reunirse para deliberar sobre la propuesta del Consejo emanado del Directorio. Para ello sostuvieron una reunión que se celebró el 8 de agosto en el despacho particular de José Vasconcelos, que en ese momento fungía como Director de la Biblioteca Nacional. Como resultado de la reunión, los exrectores aceptaron la encomienda de formar la Junta en cuestión, para lo cual designaron como secretario de la misma a Don Mario de la Cueva.<sup>\*</sup> La legitimidad que suponía la aceptación de los exrectores por formar la Junta, vino además a provocar la aceptación de la propuesta por parte del grupo del Dr. Aguilar Álvarez, por lo cual las condiciones para solucionar el conflicto estaban dadas.

La Junta de Exrectores decidió nombrar como Rector interino a Alfonso Caso (una vez más uno de los "Sabios" en la palestra universitaria), quien además de su arraigo universitario, ostentaba la ventaja de no haber participado de manera activa en el conflicto. El Consejo emanado del Directorio aceptó desde luego el nombramiento, para lo cual la Junta de Exrectores, conforme a lo acordado, procedió a fijar la fecha para que el Directorio le delegara legal y legítimamente la autoridad al nuevo Rector.

El día fijado por el Consejo y exactamente a las doce horas, el Licenciado Raúl Cervantes Ahumada en cumplimiento a los acuerdos del propio Consejo, entregó la renuncia del Lic. Manuel Gual Vidal como Rector y la suya propia como Secretario General, a Don Mario de la Cueva, quien la recibió en nombre

---

<sup>41</sup> Op. Cit., p. 33.

<sup>\*</sup> Esa Junta de Exrectores sería el antecedente inmediato de la actual Junta de Gobierno de la UNAM, la cual tiene como una de sus principales facultades, precisamente la de designar al Rector.

de la Junta de Exrectores. Existe una foto del momento preciso en que la Junta de Exrectores recibió la renuncia de las autoridades universitarias surgidas del Directorio; en ella se atestigua el instante en que las dos legitimidades se pasaron la estafeta: Cervantes Ahumada entregándole la renuncia (y con ello la legitimidad) a Don Mario de la Cueva, y atestiguando el acto, se encontraban los exrectores Ignacio García Téllez, Fernando Ocaranza, Gustavo Baz Prada y Manuel Gómez Morin: la razón universitaria y la academia pudieron más que el encono. En esa fecha así se demostró.

Una vez asumido su cargo como Rector interino, Don Alfonso Caso le solicitó a Cervantes Ahumada no formar parte del Congreso Constituyente, a lo que éste aceptó. El Rector Caso, agradeciendo la postura asumida por el joven abogado, le comentó que dado que ya se habían aprobado las bases de la nueva Ley Orgánica desde la delegación del poder a la Junta de Exrectores, requería su colaboración para la elaboración del documento final. De ese modo el Rector creó una comisión (presidida por Antonio Carrillo Flores) para dicho propósito, en la cual Cervantes Ahumada desarrolló el proyecto, mismo que fue en definitiva aprobado por el Consejo Universitario. El proyecto fue entregado al Presidente Ávila Camacho, quien tal y como lo recibió, lo presentó como iniciativa de ley al Congreso de la Unión. "Andando el tiempo, cada vez que delante del maestro Caso se hablaba de la Ley Orgánica de la Universidad como la Ley Caso, éste aclaraba que él únicamente la había sometido a la consideración del Presidente de la República, para ser presentada al Congreso de la Unión, pero que, el proyecto, era obra inicial del maestro Raúl Cervantes Ahumada"<sup>42</sup>, o sea que era la Ley Cervantes Ahumada.

---

<sup>42</sup> TOLEDO GONZÁLEZ, Vicente, en la reseña "Raúl Cervantes Ahumada. Semblanza de un gran jurista." Tomado de Raúl Cervantes Ahumada. Cincuenta Años de Docencia Universitaria. UNAM, 1991, p. 34.

Una vez recibido el proyecto, el Congreso de la Unión procedió a discutirlo y en su momento lo amplió y lo aprobó, para devolverlo al Presidente Ávila Camacho, quien ordenó que se promulgara en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945. La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México había nacido, y con ello la institución que conocemos hoy en día. La autonomía se había impuesto de manera definitiva.

El largo camino de la autonomía vería su triunfo definitivo cuando se consolidó en México la tendencia de que la mayoría de los presidentes de la República hubieran egresado de las aulas de la Universidad. En 1980 el Presidente José López Portillo (abogado egresado de la Facultad de Derecho) presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa de ley para elevar la autonomía universitaria a rango constitucional. El 9 de junio de ese año apareció en el Diario Oficial la modificación del artículo 3º de la Carta Magna, consistente en la adición de una fracción VIII que garantizaba la autonomía no sólo de nuestra UNAM, sino de las demás instituciones de educación superior a las que la ley hubiera otorgado autonomía.

Con la elevación de la autonomía universitaria a la máxima categoría jurídica en el país, se vieron coronados los frutos de muchas generaciones de universitarios que por ella lucharon. Desde la tímida rebeldía de los jesuitas en el siglo XVII, el gran anhelo universitario transitaría por la perseverancia de Justo Sierra, el apostolado cultural de los ateneístas, el estoicismo de la generación de 1915, la epopeya de 1929 y la dignidad del Directorio de 1944.

La autonomía universitaria es hoy en día una realidad, misma que habrá de perseverar en el tiempo, por ser una calidad que más allá de las leyes, es un verdadero valor asignado por el pueblo de México a su Universidad.

## II.2. Antecedentes históricos de la Universidad a partir de sus leyes.

Siempre que se pretenda adentrar en el porqué de cualquier institución o fenómeno social de nuestra época, resulta imperioso el conocimiento de su historia. Para nosotros la historia, además de constituir una verdadera pasión personal de toda la vida, resulta ser una herramienta imprescindible para poder llevar a buen término cualquier tipo de estudio sobre algún fenómeno jurídico en particular, pues sin la visión retrospectiva se adolecería de la ausencia de conocimiento sobre las circunstancias reales que incidieron en que los fenómenos sean lo que son en el tiempo presente.

En el caso que nos ocupa, consideramos que sería inútil por insuficiente, el estudiar una institución jurídica o una ley a la luz de la autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México, sin primero conocer en su justa y real dimensión, a la institución que es sujeto de nuestro estudio (la propia Universidad), y a la figura jurídica que pretendemos descifrar (la autonomía universitaria). Eso fue lo que nos llevó anteriormente a efectuar un análisis histórico de la Universidad como institución, para entender las razones de su naturaleza jurídica y para conocer la forma como se fue gestando la autonomía universitaria en el transcurso de los siglos. Es por ello que efectuamos el largo viaje por la fascinante historia de nuestra Casa de Estudios, que está de plácemes por haber arribado a los 450 años de servir a México.

Una vez hecho el análisis histórico de la Universidad como institución, y de su autonomía como el resultado de la lucha de varias generaciones, ahora nos abocaremos a abordar a las diversas leyes que ha tenido nuestra Casa de Estudios en el mismo lapso de tiempo que hemos señalado.

Habremos de concretarnos desde luego, en la forma como históricamente ha contemplado la legislación universitaria a las figuras jurídicas que son el motivo de ser de nuestra tesis, es decir, las relativas al manejo, control y fiscalización de los recursos ejercidos por la Universidad; todo ello en torno a la autonomía universitaria. Vayamos pues de regreso en el tiempo a los albores de nuestra Universidad.

### II.2.1. La Real y Pontificia Universidad de México

Son diversos los ordenamientos jurídicos que han regido a nuestra actual UNAM a través de los siglos. Como sabemos, nuestra Casa de Estudios nació a imagen y semejanza de la Universidad de Salamanca en 1551, tal y como se dispuso en la cédula real emitida por el príncipe Felipe, en nombre del rey Carlos I. Dicha cédula añadía que nuestra Universidad gozaría de todos los privilegios, franquezas, libertades y exenciones con las que contaba su contraparte salmantina. Veremos en qué consistían los privilegios mencionados, y además la forma como jurídicamente se contemplaban en los primeros años de nuestra Universidad, las cuestiones relativa a la forma de obtención de recursos, el control de los gastos y la rendición de cuentas.

#### II.2.1.1. El Estatuto de Salamanca de 1553

El derecho universitario español, y consecuentemente el mexicano en la época colonial, arranca de las Siete Partidas del rey Alfonso X de Castilla, llamado el Sabio. El Título 31 de la Partida Segunda estuvo íntegramente dedicado a tratar "*De los estudios en que aprenden los saberes, e de los maestros e de los*

*escolares*.<sup>43</sup> Las Partidas tuvieron vigencia hasta 1256; en un momento en que varias universidades en la península ibérica se regían conforme a sus propios estatutos, aplicados bajo el cobijo real.

La Universidad de Salamanca gozó desde su fundación en 1218, de una serie de privilegios concedidos por su fundador, el rey Alfonso IX de León. En 1254 el monarca Fernando III de Castilla le expidió carta de privilegios. Entre ellos se establecía el privilegio del *fuero universitario*, el cual concedía al rector la potestad para conocer y juzgar todos los delitos y asuntos criminales que se cometieran dentro de las escuela de la competencia, siempre que no ameritaran penas corporales. La Universidad tenía además, sus propios calabozos.

Uno de los privilegios de la Universidad de Salamanca fue el relativo a su presupuesto; la Universidad salmantina nació subsidiada por la corona de León. Su presupuesto ascendía en esos tiempos a dos mil quinientos maravedises; aunque en realidad el rey prestó a la Universidad toda su vida económica, ya que la principal fuente de ingresos con la que habría de contar más adelante y a partir del reinado de Alfonso X, el Sabio, fue la que provenía de las Tercias eclesiásticas, o Tercios Reales, es decir, una tercia parte de la tercera parte de los diezmos, o sea una novena parte del diezmo.<sup>44</sup> Otro de los más importantes privilegios recaía en el hecho de que los estudiantes estaban exentos del pago de impuestos.

Al ser fundada la Real Universidad de México, adquirió de inmediato los privilegios de su antecedente peninsular. Como la de Salamanca, nació al

---

<sup>43</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Las Constituciones de la Antigua Universidad*. Ediciones del IV Centenario de la Universidad de México, UNAM, 1951, p. 5.

<sup>44</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.e., UNAM, 1955, p. 31.

amparo del dinero público. Para ello se ordenó que de la Real Hacienda se le destinaran mil pesos de oro de minas al año para su sostenimiento.

Para 1570 se agregaron otros quinientos pesos de oro de minas y la facultad de utilizar las armas de Castilla y León en su escudo. El virrey Luis De Velasco y la Real Audiencia modificaron el fundamento jurídico aplicable a la Universidad de Salamanca. No se conserva copia de dichos estatutos, pero sabemos que aunque modificados, fueron un modelo más o menos fiel del de Salamanca, de ahí su nombre.

Tenemos conocimiento de que el Estatuto de la Universidad de Salamanca constaba de sesenta y ocho títulos identificados con números romanos. Se sabe que las disposiciones contenidas en los títulos X a XXIII, constituyeron el modelo en el que se basó académicamente la Universidad mexicana,<sup>45</sup> y por lo que hace a los aspectos de administración y ejercicio de los recursos de la Universidad, los mismos se contenían en el título XLVIII, que se llamaba "Del hacedor y administrador y arca de la Universidad"; en el título XLIX "Del síndico"; continuaban en el L "De las cuentas y hacienda de la Universidad y personas que se han de hallar en ellas"; y finalmente en el título LI llamado "Del prestador de los dineros del arca de la Universidad y cómo se entregan las prendas a su dueño."

Los Estatutos preveían la existencia de los Claustros. Habían dos clases de claustros, el mayor y los menores; ambos eran presididos por el Rector. Los Estatutos le confirieron al Claustro (mayor) autoridad suprema administrativa, legislativa y de gobierno. Asimismo había un Claustro de diputados (electos

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 79.

junto con el Rector), que se ocupaba únicamente de cuestiones administrativas o hacendarias.\*

Como podemos percatarnos, la primera legislación con la que contó la Universidad ya contemplaba un orden en la administración y en el ejercicio del presupuesto, lo que en los hechos implicaba un modo real de organizar y controlar sus recursos, ello en una fecha tan temprana como 1553.

#### II.2.1.2. El Estatuto de Farfán de 1580

Como era previsible, los Estatutos o Constituciones de la Universidad de Salamanca no eran estrictamente aplicables en México. Las condiciones variaban entre una y otra Casa de Estudios, lo que hacía incompatible su aplicación por igual. Eso motivó al rey Felipe II a expedir una cédula real en 1569, para que se procediera a remediar lo que a su juicio eran males en la aplicación indebida de los estatutos, los cuales le fueron denunciados desde la Nueva España. En la cédula el rey ordenó que se nombrase un visitador para verificar si eran o no ciertas las denuncias y en su caso, reformara el cuerpo legal con el ánimo de adecuarlo a la realidad mexicana. Acatando la orden, el virrey designó al oidor de la Real Audiencia, el Doctor Don Pedro de Farfán, hombre prudente, perito en leyes y cánones, y le dio poder suficiente para practicar visitas y proveer lo ordenado por el rey.<sup>46</sup> Como consecuencia de las visitas, el Doctor Farfán realizó las reformas necesarias. Tales reformas

---

\* El origen de la palabra *Claustro* para denominar al órgano colegiado de gobierno en las universidades, surgió de la estrecha vinculación que en su tiempo tenía la Universidad de Salamanca (y más adelante todas las hispanas) con la Iglesia. Cuando los doctores iban a concurrir a los oficios, pasaban por los claustros anexos a la catedral vieja, de ahí el nombre de *claustro*, que se conservó para designar tanto al lugar en que se reunían los catedráticos, como la asamblea de los mismos. Como señalamos con anterioridad, el Claustro es el antecedente histórico de nuestro Consejo Universitario. En España, todavía se le denomina claustro al órgano colegiado de gobierno universitario; en la nuestra el término se utiliza en su connotación de organización de profesores.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 83-84.

simplificaron las Estatutos de Salamanca, y así de los sesenta y ocho títulos de que ésta contaba se redujeron a veintitrés. Las reformas propuestas por el oidor fueron aprobadas por la Real Audiencia el 18 de agosto de 1580. Los nuevos estatutos mantuvieron vigentes para la Universidad novohispana las disposiciones y privilegios de su homóloga salmantina.

Los llamados Estatutos del Farfán constituyen el más antiguo referente netamente mexicano de legislación universitaria. Tuvieron como base a los estatutos salmantinos e incluyeron novedades aplicables a la realidad del virreinato, como las cuestiones relativas a las "propinas" (connotación colonial de sueldos y salarios) para el personal docente.

Por lo que hace al esquema de la obtención de ingresos (rentas) y las formas de control, los Estatutos de Farfán ya facultaban al Claustro para dar su aprobación en lo relativo al uso del dinero. Lo referente a las rentas y salarios lo encontramos en el Título Decimoctavo de los estatutos, bajo el rubro "Del Secretario de la Universidad." A continuación rescatamos en el castellano original algunos fragmentos del mismo:

*"...2. Iten, y por quanto al presente, la renta de la Universidad es tan poca que, aunque con lo que su Majestad le ha fecho merced en su Real Caja y en penas de cámara, no basta para poder pagar todos los salarios de las cátedras que hay en esta Universidad, ordeno y mando que el que fuere Secretario de ella, haga el oficio de síndico y sea obligado a cobrar la renta de la Universidad y pagar a los catedráticos y demás oficiales sus salarios....."*

Más adelante el mismo texto hace referencia a que las multas en que pudieran incurrir los catedráticos, deberán de descontárseles de sus sueldos, pero más importante aún, en el texto se señala que el Claustro en Pleno, debía aprobar la

gestión del Secretario en lo referente al manejo de ese dinero (un claro referente a la rendición de cuentas y a la fiscalización), para lo cual dispone:

*"...dicho Secretario, al tiempo que se ha recibido, dé ante todas cosas fianzas legas, llanas y abonadas de todo lo que fuera a su cargo, a contento del Claustro, y sea a cargo del Rector y diputados\*, ver cada año las fianzas y si entendieren que alguna de ellas ha faltado por muerte o por alguna otra causa o venido a menos le compellan a que dé en su lugar otras de nuevo con aprobación del Claustro Pleno como arriba está dicho y adviértase que cuando diere las dichas fianzas, sea por todo el tiempo de su oficio..."*

Resulta muy notorio que se facultó al Claustro y al Rector a examinar la gestión del Secretario a que se hace alusión en el texto legal. Estamos hablando de una ley que tenía toda la fuerza que daba la aprobación real, y en ella el rey facultó a la Universidad para que ejerciera sus propios sistemas de control. Como podemos observar, en una época en que el gobierno del virreinato se encontraba profundamente centralizado por la península, ya se permitía que la Universidad novohispana ejerciera facultades fiscalizadoras en el uso de sus dineros.

### II.2.1.3. El Estatuto de Moya de 1584

El 17 de abril de 1584, reunido el Claustro en pleno de la Real Universidad de México (recordemos que todavía no era Pontificia), se dio a conocer una cédula real fechada once años atrás, dirigida al Doctor Pedro Moya de Contreras, Arzobispo de México, en la que el rey lo nombraba visitador de la Universidad, encomendándole que supiese y averiguase *"cómo y de qué manera se gastaban y distribuían las rentas de ella.....y hecha la visita y averiguación, se remitiese*

---

\* Los llamados *diputados* eran el equivalente de nuestros actuales Consejeros Universitarios.

*ante su majestad, para que proveyese lo que conviniese.*" La disposición real no estaba dirigida únicamente a la cuestión del dinero, sino también al de la docencia. Es interesante que a pesar de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Farfán en lo relativo a los mecanismos internos de control, a final de cuentas la Corona solicitara informes sobre el manejo de las rentas de la Universidad; en tiempos en que se acataban las normas reales sin discusión, el Claustro prometió obedecer la cédula, felicitando al Arzobispo por ello.<sup>47</sup>

En el mismo Claustro se trató el asunto relativo al edificio definitivo que ocuparía la Universidad, del cual ya hemos hablado. Tal construcción inició durante el lapso en que el Doctor Moya se desempeñó como visitador real en la Universidad.

El visitador procedió por su parte a redactar las normas que creyó pertinentes, y el miércoles 28 de mayo de 1586, el Claustro pleno conoció los Estatutos que Moya había formado.

En 1592 era rector Don Eugenio de Salazar, quien consiguió del virrey un préstamo de cinco mil pesos de la sisa del vino para proseguir la obra de construcción de la Universidad. En 1593 el rey se dirigió al conde de Monterrey, virrey en turno, para pedirle que no se le pidieran más préstamos obtenidos de la sisa del vino, dado que la Universidad no tendría de dónde pagarlos, sin embargo más adelante se consigna en la cédula un subsidio para que la Universidad pudiera proseguir con la sisa "*hasta que se acabe la obra de las dichas escuelas.*"<sup>48</sup> En las postrimerías del siglo XVI los recursos públicos eran el principal pilar financiero de la Universidad.

---

<sup>47</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Las Constituciones de la Antigua Universidad*, Ediciones del IV Centenario de la Universidad de México, UNAM, 1951, p. 31.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 35.

#### II.2.1.4. Los "Estatutos Nuevos" del Marqués de Cerralvo de 1626

Los Estatutos formulados por el doctor Pedro Moya de Contreras estuvieron vigentes hasta el 23 de octubre de 1626, en que entraron en vigor los llamados "Estatutos Nuevos." Dichos estatutos fueron hechos ante el bachiller Cristóbal Bernardo de la Plaza, Secretario de la Real y Pontificia Universidad de México, en acatamiento a una cédula real emitida por Felipe IV, el 12 de septiembre de 1625. La cédula en cuestión, dirigida al virrey Don Rodrigo Pacheco Ossorio, marqués de Cerralvo, ordenó de nueva cuenta recopilar lo mejor de los estatutos anteriores y adecuarlos al espíritu de los de Salamanca. Acatando la orden real, el virrey constituyó una comisión formada de manera plural por miembros de la Real Audiencia, la Iglesia, el Juzgado General de Indios; así como de distinguidos universitarios.

El texto definitivo fue conocido como las Constituciones o Estatutos Nuevos del Marqués de Cerralvo, en alusión desde luego, al virrey. Los Estatutos perfeccionaban de manera muy completa a los anteriores de Moya, conservando muchos de sus preceptos y modificando otros. Entre sus disposiciones mantuvieron el sistema anterior de especificación de funciones en claustros: el Pleno, el de consiliarios y el de diputados.\*

En lo que concierne a la administración de la Universidad y al —llamémosle así— ejercicio presupuestal, el Título 7º de los Estatutos disponían que el Claustro de diputados se reuniera cuatro veces al año, de tres en tres meses, y discutiera lo tocante a la hacienda de la Universidad. En el Título 29 se señalaron las cátedras de propiedad y temporales que había en la Universidad en 1626, así como los honorarios específicos que se pagarían a los catedráticos;

---

\* Tal especificación de funciones es un antecedente histórico de las *comisiones* que integran nuestro actual Consejo Universitario.

se consideraban deducciones (descuentos) para canalizarse en "*obras de consideración*." No podemos dejar de destacar que se contenía en el documento una relación detallada de los fondos de que disponía la Universidad en 1626 para cumplir con sus compromisos.

Adicionalmente, los Estatutos Nuevos ordenaron que los fondos que se recolectaran se guardaran en una caja con tres llaves, misma que conservaría el rector, el maestrescuela y el diputado más antiguo, y que tuviera una abertura suficiente "*para que quepa en ella un real y se guarde en ella todo el producto de las penas pecuniarias que se cobren irremisiblemente, sin moderarlas así en la cobranza, como alterarlas o disminuirlas*." Para los pagos, liquidaciones y cuentas intervenían los personajes que poseían cada una de las llaves. La administración de los bienes estuvo a cargo del Secretario, primero, y del síndico después, que era el encargado de llevar los libros de ingresos y egresos y el inventario de los bienes muebles e inmuebles de la Universidad. Daría fianza para garantizar debidamente sus funciones.<sup>49</sup>

A medida que la Universidad crecía y se volvía más compleja, la legislación universitaria hubo de adecuarse al desarrollo incipiente de la Casa de Estudios. Como podemos desprender de los Estatutos Nuevos, la legislación universitaria ya consideraba sus propios mecanismos de autocontrol: el llevar el registro contable de sus ingresos y erogaciones, así como el inventario de sus activos es de resaltarse, pues nos lleva a comprobar que nuestra Universidad ya se preocupaba en 1626, de llevar un registro escrito del manejo de su presupuesto, tanto en su modalidad de cargos, como en el de abonos.

---

<sup>49</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.e., UNAM, 1955, pp. 108-109.

### II.2.1.5. Las Constituciones de Palafox de 1649

Uno de los grandes personajes en la Universidad del siglo XVII, es sin duda alguna quien fue considerado *Ilustrísimo*, Don Juan de Palafox y Mendoza. Su influencia en la vida universitaria sería la más importante en el periodo colonial. Podemos considerar a Palafox uno de los precursores de la transparencia en el manejo de los recursos y de la rendición de cuentas en la Real y Pontificia Universidad de México. Tuvo además, la fortuna de ser uno de los precursores de la autonomía universitaria.

La obra palafoxiana en la Universidad surgió a raíz de que en 1637, el virrey Lope Díez de Armendáez, Marqués de Cadereita, consideró que el cúmulo de estatutos universitarios que le precedieron no eran debidamente observados debido a la confusión que generaban. Tal situación a juicio del virrey, obedecía además de los problemas de interpretación, al hecho de que muchas de las normas vigentes no eran operables en la realidad, pues el derecho consuetudinario las había abrogado *de facto*. Por ello ordenó que se dieran nuevas constituciones a la Universidad, más entendibles y claras, las cuales cesaran con la confusión generada por esa duplicidad de estatutos. Para ello nombró como lo habían hecho sus antecesores, a una comisión precedida por el más antiguo Oidor de la Real Audiencia, para generar las nuevas constituciones.

Todas las reglas generadas fueron definitivamente compiladas por el obispo Don Juan de Palafox y Mendoza, bajo la autorización real. Sus constituciones aprovecharon la experiencia de un siglo de vida universitaria. Como visitador de la Universidad, Palafox se propuso evitar muchas de las corruptelas que se habían filtrado a los claustros, para lo cual en lo tocante a la administración, incluyó en el ordenamiento la figura de seis diputados encargados de la

vigilancia y buen manejo de la hacienda universitaria<sup>50</sup> (antecedente claro de la transparencia en la gestión pública universitaria). Treinta y seis títulos componen el ordenamiento; todos ellos siguieron el mismo orden de las constituciones anteriores.

El célebre obispo también informó al rey sobre el daño que ocasionaba la intervención de la política en las escuelas, y cómo el fuero universitario se veía reducido por los mandatos de los virreyes que invadían una jurisdicción que desde la época de las Partidas, le estaba vedada al monarca mismo. Tal aseveración de Palafox cobra un significado especial, pues en los hechos le solicitó al monarca autorización para que en el cuerpo de las Constituciones se estatuyera el respeto por la autonomía de la Universidad virreinal, a semejanza de la Universidad salmantina.

El propio Palafox puso en vigor las Constituciones que revocaban todos los Estatutos anteriores. Las Constituciones fueron notificadas al Claustro Pleno el 14 de octubre de 1645 y aprobadas por el rey con algunas reformas sustanciales por cédula de 1º de mayo de 1649.

La consistencia y esmero en su elaboración, hicieron que las Constituciones de Palafox estuvieran vigentes por más de siglo y medio, y fueran por ende, las últimas que rigieron a la Universidad virreinal.

### II.2.2. La Nacional y Pontificia Universidad de México

---

<sup>50</sup> UNAM. Memoria de la Expansión sobre la Universidad. Vol. XI. Primera ed. UNAM, 1979, p. 30.

La consumación de la Independencia de México en 1821, trajo consigo una serie de profundas reformas en la vida institucional del país. La cesación de la soberanía española, ocasionó como era lógico, un cambio en la vida de la Universidad. Por principio de cuentas dejó de ser *real* para volverse *imperial* durante la breve estadía de Iturbide en el poder; tal connotación cambió a la caída de Iturbide por la de *nacional*.

Ya hemos hecho mención al entorno socio-político que vivió el país durante el siglo XIX; a las luchas ideológicas entre liberales y conservadores; a sus consecuencias para el país y a sus repercusiones en el campo la educación, que llevaron a la Universidad a transformarse, desaparecer y resurgir según el partido en el poder. Ahora continuaremos con el análisis de las leyes que rigieron en la Universidad en el más convulsionado de los siglos en la vida nacional. Desde luego seguiremos haciendo un especial énfasis en las figuras jurídicas que constituyen el tema central de este trabajo.

#### II.2.2.1. El Decreto de 1833 y el Plan de Estudios Provisional de 1834

El 19 de octubre de 1833 el Vicepresidente Valentín Gómez Farias inició de manera formal la tragedia que habría de vivir la Universidad por el resto del siglo XIX. Mediante un decreto daba fin a más de siglo y medio de vigencia real de las Constituciones palafoxianas. Uno de los puntos relevantes de dicho decreto que suprimió a la Universidad, tiene que ver con la creación de una Dirección General, llamada de Educación Pública para el Distrito y Territorios de la Federación. En el punto 2º del decreto se estableció que esa dirección tendría a su cargo los establecimientos públicos (edificios de la Universidad), las antigüedades e historia natural (patrimonio universitario) y todo lo perteneciente a la instrucción pagada por el gobierno (el subsidio). Un día

después se ordenó inventariar todos los bienes de la Universidad para poder cumplir con lo que el decreto ordenaba.

La supresión de la Universidad, obviamente trajo consigo la desaparición de los privilegios ancestrales con los que ésta contaba, entre ellos el del *fuero universitario*. En el decreto se dispuso el modo como habrían de utilizarse los recursos públicos en lo que había sido la Universidad.

Para 1834, el Presidente Antonio López de Santa Anna, aprovechando astutamente el descontento generado por el decreto de Gómez Farías, se pronunció en contra de su propio Vicepresidente y ordenó el restablecimiento de la Universidad. Como una de las razones de su contrarreforma, y en uno de los momentos en que su itinerante y coyuntural modo de pensar se inclinó por la posición conservadora, Santa Anna adujo el que la dirección general creada por Gómez Farías, hubiera tomado para fondo de los nuevos establecimientos los de la Universidad, "*contrariando fundaciones expresas y atacando la propiedad de los doctores*"<sup>51</sup>; o sea, el patrimonio universitario y su administración por parte de los mismos universitarios. La disposición de Santa Anna ordenó devolverle a la Universidad sus bienes, su patrimonio y sus fondos (dinero).

Como consecuencia de la contrarreforma de Santa Anna, fue expedido un plan de estudios provisional el 12 de noviembre de 1834. En el Título III del plan se habló del gobierno de la Universidad, que residiría en el rector, el maestrescuela y los Claustros mayor y menor y de hacienda<sup>52</sup>; el claustro de hacienda estaría

---

<sup>51</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.c., UNAM, 1955, p. 157.

<sup>52</sup> El Claustro de *hacienda* como autoridad universitaria, es uno de los antecedentes más remotos de nuestro actual Patronato Universitario.

integrado por la mitad de los catedráticos por turno, que durarían lo que el rectorado (tres años).

En un momento del país en que los ingresos públicos eran ínfimos (las aduanas y los empréstitos sobre todo), y las finanzas públicas se encontraban en bancarrota, la Universidad continuaba el largo camino —al amparo del poder público—, que la llevaría a establecer un propio orden administrativo y de control de sus recursos.

#### II.2.2.2. El Plan de Estudios de los Colegios y de la Universidad de 1843

Fue de nuevo Santa Anna quien en una de sus tantas estancias en la presidencia, volvió a establecer reformas al prácticamente inexistente sistema educativo del país. Entre ellos destacó el expedido el 18 de agosto de 1843, conocido como Plan de Estudios de los Colegios y de la Universidad, y tuvo el objeto de impulsar la Instrucción Pública, para lo cual estableció estudios preparatorios uniformes para las carreras que establecía el ordenamiento.

Para sostener económicamente las enseñanzas preparatoria y profesional se establecieron en este Plan varios mecanismos, entre ellos: 1º, los productos de los bienes que cada uno de los colegios poseía; 2º, las asignaciones que les concedía el tesoro público (subsídío); y 3º, el seis por ciento del importe líquido de las herencias que hubiera desde la publicación de la ley, fueran *ex testamento* o *ab intestato* y que no fueran directas o forzosas.

Este Plan antepuso al subsidío público otras fuentes alternas de financiamiento, como los productos (que en la actualidad resultan ser una obviedad) y un porcentaje del fruto de las sucesiones. No es de extrañar que en un país en el cual el *fuero militar* absorbía hasta el 90% del gasto público, el crario se

encontrara en quebranto, por lo cual los gobiernos que veían con simpatía (aunque fuera coyuntural) a la Universidad, buscaran aliviar las necesidades presupuestales de nuestra Casa de Estudios mediante otras formas alternas de financiamiento.

### II.2.2.3. El Plan Lares de 1854

A finales de 1854, durante la última estadía de Santa Anna en la presidencia, la cual fue de corte dictatorial, más que conservador, se intentó una nueva reforma al sistema de enseñanza en nuestro país. Redactó el plan Don Teodosio Lares, con el apoyo de aquel caudillo.

El plan, cuyas reformas fueron más bien académicas, fue el último de carácter confesional en los tres siglos de historia de la Universidad. Sin embargo, y a diferencia de la educación escolástica colonial, el Plan Lares introdujo muchas ciencias en el programa de estudios. Se estableció a las universidades, institutos, colegios y escuelas especiales. Se reconocía oficialmente a las universidades de Guadalajara y Yucatán. A la de México, con su autoridad de Nacional y Pontificia, se le reconoció el carácter de central.

En cuanto a la dirección de la enseñanza superior en los ramos técnico y administrativo, el plan estableció que ésta competía a la Universidad, "quien la ejercía por medio de un Consejo y de un inspector general de la Instrucción Pública."<sup>52</sup>

Como podemos notar, en el campo administrativo el Plan Lares acotó la libertad que tenía la Universidad en el manejo de las cuestiones administrativas

---

<sup>52</sup> *Ibidem* p. 167.

que le eran inherentes, al concebir la figura de un inspector que de manera conjunta con las autoridades universitarias, ejerciera tales funciones. Esta innovación, *ad hoc* con un gobierno de corte centralizado, le restaba margen de maniobra y posibilidades de autogobierno a la Universidad, pues además de las cuestiones administrativas, el inspector tenía potestades en el campo de lo técnico, o sea que incluía el aspecto académico, razón de ser de toda Universidad.

El Plan Lares, aunque entró en vigor el 19 de diciembre de 1854, en realidad no tuvo aplicación, dado que el triunfo de la revolución de Ayutla, comandada por el cacique guerrerense Don Juan Álvarez, cortó de raíz muchos de los efectos de la administración de Santa Anna, para instalar al liberalismo federalista como proyecto de nación. Grandes transformaciones se avecinaban para la Universidad.

#### 11.2.2.4. El Decreto que Reorganiza las Labores de la Universidad de 1858

La llegada de la facción liberal al poder y las profundas reformas revolucionarias llevadas a cabo, desde luego afectaron profundamente la vida de la Universidad. Resulta paradójico el percatarnos que una de las más brillantes generaciones que ha dado México, como fue la del '57 del siglo XIX, viera en la Universidad no el principal motor de progreso y desarrollo en un momento tan difícil de la historia patria, sino como un reducto de reaccionarios. Si por un lado consideramos en términos generales como históricamente acertada la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856 (Ley Lerdo), por otro lado creemos que la visión liberal quedó sólo en buenas intenciones, como cuando el Presidente Comonfort expidió el decreto del 17 de septiembre de 1857, por el cual de nueva cuenta fue clausurada la Universidad.

La compleja coyuntura en plena Guerra de Reforma, llevó al bando conservador encabezado por el factual presidente Zuloaga a derogar lo dispuesto por Comonfort mediante otro decreto emitido el 5 de marzo de 1858, encaminado a reorganizar la labor de la Universidad. El decreto ordenaba que el rector recibiera cuanto pertenecía a la Universidad, y le daba facultades al Claustro Universitario para redactar sus propios estatutos y reglamentos. El decreto estableció también un presupuesto de quinientos pesos para cada una de las cátedras a impartir en el recinto universitario.

El Decreto de 1858 dispuso que los fondos de la Universidad continuarían a su cargo como estaban antes de su extinción, pero de igual modo estableció que las erogaciones en la Universidad quedarían destinadas a diversos objetos, entre los cuales se incluyeron los sueldos (ajustados al presupuesto) y los gastos de conservación y reparación del edificio. Las nuevas disposiciones en apariencia benéficas, desaparecían la libertad administrativa, al señalarle el poder público a la Universidad el cómo y en qué debía canalizar su presupuesto de egresos.

#### 11.2.2.5. La Ley de Educación Pública de 1867

La intervención francesa como bien sabemos, supuso la imposición del archiduque austríaco Fernando Maximiliano de Habsburgo como factual emperador de México. Aunque impuesto bajo el cobijo del bando conservador, Maximiliano pronto mostró su verdadera naturaleza política en sendos campos de la vida pública, En lo que respecta a la educación, como buen liberal ordenó mediante un decreto expedido el 30 de noviembre de 1865, restituir el decreto de Comonfort de 1857, que suprimía la Universidad.

La anarquía ocasionada por la constante pugna de facciones ocasionó que la Universidad permaneciera como institución, en el limbo durante el siguiente casi medio siglo de vida de la nación.

Al restaurarse en 1867 la República, los liberales encabezados por Juárez trajeron consigo ideas radicales en el concepto de educación; ya hemos hablado de la doctrina positivista y de su incursión en México gracias a las gestiones de Don Gabino Barreda. La Ley de Educación de 1867, derivada de esa visión del conocimiento, en realidad no puede considerarse como una auténtica normatividad universitaria, dada la supresión de la institución por Maximiliano. Empero bien sabemos que dada su naturaleza, la Universidad es un ente que no podría estar sujeta a la presencia de instalaciones físicas, aunque éstas sean indispensables para ayudarle a cumplir sus fines. Por ello, y por permanecer *in abstracto* como una institución inserta en el espíritu nacional, la Universidad en realidad no desapareció en las largas disputas del siglo XIX, sólo experimentó amargos cambios en su organización y en su funcionamiento.

En tales circunstancias, la ley del 2 de diciembre de 1867 no contempló a la Universidad como tal, sino que organizó a la educación superior salvaguardando a las entidades que habían pertenecido a la Universidad; "la enseñanza superior se organizó de acuerdo con el modelo francés, al descentralizarla y constituir la en planteles independientes..."<sup>33</sup> La ley estuvo más enfocada al ámbito de lo doctrinal (destruir los vestigios de la educación confesional mediante el positivismo) y al de la nueva concepción administrativa centralizada. En la nueva concepción de divorcio con el pasado clerical, la educación sería a partir de 1867 y hasta nuestros días, una prerrogativa del

<sup>33</sup> GARCÍA VERÁSTEGUI, Lia, Del Proyecto Nacional para una Universidad en México (1867-1910), UNAM, 1984, p. 38.

Estado, al cual se ligarían todos sus componentes, entre ellos la educación superior.

### II.2.3. La Universidad Nacional de México

El caótico estado por el que atravesó la Universidad durante la última parte del siglo XIX, se vio ineludiblemente reflejado en su situación jurídica. Desmembrada en 1867, sus entes integrantes, hubieron de acogerse a una no muy clara legislación; vamos, la legislación universitaria por lo que hace al periodo de 1865 y hasta 1910, prácticamente no existió. Aunado a lo anterior, las continuas reformas incluso a la ley de 1867, contribuyeron a reforzar el estado de anarquía jurídica. Todo ello terminó en 1910.

Precedida de varios proyectos, la ley constitutiva de 1910 fue el producto del complejo proceso de reorganización de la Universidad que encabezó Don Justo Sierra. No tendría sentido detenernos a analizar los proyectos previos para la formación de la Universidad, dado que jurídicamente no rigieron a nuestra Casa de Estudios, sólo diremos a manera de ejemplo, que el proyecto de Don Justo Sierra, de 1881, enunciaba en su artículo 6º, cuáles habían de ser los lazos que estructurarían a la Universidad dentro de la administración pública. Ese proyecto sería el modelo sobre el que se basaría la legislación universitaria después de su restablecimiento oficial en 1910.

#### II.2.3.1. La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de 1910

La Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, promulgada dentro de los festejos por el centenario de la Independencia en 1910, ya contemplaba algunas de las figuras jurídicas materia de este trabajo, como son la obtención

de recursos, el autocontrol en el ejercicio presupuestal y la fiscalización. El porfiriato, caracterizado por el buen manejo administrativo ("poca política y mucha administración"), incluyó en la ley universitaria un modelo primitivo de rendición de cuentas, lo que no deja de llamar la atención, si tomamos en cuenta que aquél fue un periodo de gobierno unipersonal y sin instituciones reales que ejercieran contrapeso a la administración pública.

En cuanto a la obtención de recursos, la ley constitutiva disponía en su artículo 10 que la Universidad contaría con dos clases de fondos: "*...Los que el Gobierno Federal ponga a su disposición (subsidio) en los términos que señalen los presupuestos o leyes especiales y los que adquiera por cualquier otro medio; estos últimos se considerarán como fondos propios de la Universidad ...*"

Esta ley como podemos percatarnos, ya dividía en categorías a los recursos de los que se podía allegar la Universidad. Con relación a los fondos públicos, no se señalaba una clara forma de fiscalizarlos, sino que se remitía a las leyes especiales, que no eran otras sino las de la propia administración pública y la Contaduría Mayor. Este último órgano, del que hablaremos en su momento, ya estaba contemplado en la Constitución de 1857, en su artículo 72, fracción XXIX. En aquel contexto histórico, la Universidad revestía la calidad jurídica de una mera dependencia del Poder Ejecutivo, igual que cualquier otra, por lo cual estaba regida por los mismos mecanismos de fiscalización a los que en teoría estaban sujetas las demás entidades de la administración pública, circunstancia que en *la praxis*, sólo estaba contenida en las leyes.

---

\*NOTA: Lo que está escrito entre paréntesis son anotaciones nuestras.

Por lo que hace a los fondos propios de la Universidad, la Ley Constitutiva sí ordenaba lo conducente de manera detallada. Así, el artículo 5º al hacer referencia a las atribuciones del rector, disponía en su fracción VIII que una de ellas sería la de *"...VIII. Vigilar la administración de los fondos propios de la Universidad (control) en los términos que esta ley señala..."*

La forma de administrar los recursos propios se contenía en el artículo 11 de la Ley, el cual disponía que *"...I. La administración estará a cargo de una Comisión formada por tres personas que serán nombradas anualmente por el Consejo Universitario."*

Más adelante el mismo artículo señalaba en su fracción III que el Consejo Universitario fijaría por medio de acuerdos generales las bases a que se sujetaría la Comisión, y que además de ello tendría en todo tiempo *"...la facultad de ordenar cómo se ha de proceder en cualquier caso determinado, aunque siempre con sujeción a los preceptos de este artículo (mecanismos de autocontrol y facultades discrecionales de sanción)."*

Por último, la fracción V de ese artículo depositaba en el rector la potestad de vigilar (como lo señalaba el propio artículo 5º) los actos de la Comisión Administradora, la cual le rendiría anualmente, *"...informe pormenorizado de sus labores y del estado en que se encuentren los fondos propios de la misma Universidad y de los establecimientos universitarios (primitiva forma de rendición de cuentas)."*

El artículo 12 de la Ley contenía lo que se refería a la fiscalización de los fondos propios de la Universidad, para lo cual disponía que el Consejo Universitario nombraría una comisión, formada por empleados de Hacienda o de la Contaduría Mayor *"...para que revise y glose las cuentas de la Comisión"*

*Administradora. Tanto el informe de ésta, como el dictamen de la comisión que revise dichas cuentas, se publicarán luego que se presenten.”*

En el texto de nuestra ley constitutiva de 1910, el Poder Ejecutivo ejercía un férreo control en prácticamente todos los ámbitos de la vida universitaria, lo cual incidía en que la Universidad estuviera literalmente atada de manos en cuanto a que a pesar de sus órganos internos, requería el visto bueno del Presidente para ingresar, programar, ejercer y fiscalizar sus recursos (tanto los propios como los del subsidio), lo que ocasionaba que la Casa de Estudios estuviera sujeta a los caprichos del poder público. Faltaban casi veinte años para la obtención jurídica de la autonomía.

#### 11.2.3.2. La Ley Orgánica de 1914

Esta Ley, ilegítima por haber emanado de un gobierno *de facto* (el de Huerta), prácticamente fue una réplica de la Ley Constitutiva de 1910. Reconocía a las mismas autoridades universitarias, aunque en imitación a figuras del derecho británico llamó *Canciller* al jefe nato de la Universidad, que era el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. En el texto de la ley huertista, las relaciones con el Estado también se vieron inalteradas en comparación con la ley anterior.

Por lo que hace a la manera como esa ley abordó lo concerniente a los recursos y a los mecanismos de fiscalización y control de éstos, diremos que de la lectura de la Ley Orgánica huertista, que entró en vigor el 15 de mayo de 1914, notamos que ésta se apejó literalmente al texto de la ley anterior, y que mantuvo la diferenciación entre los fondos públicos y los propios de la Universidad, así como los mecanismos de administración de los fondos universitarios y su vigilancia por parte del Rector. Como es lógico suponer, prevaleció la intervención estatal.

Los avatares en el *status quo* de la política nacional, hicieron que al triunfar el ejército constitucionalista, Don Venustiano Carranza ordenara mediante decreto expedido el 10 de octubre de 1914, reformar varias de las disposiciones de la Ley Constitutiva de 1910. Es interesante percatarnos de que con el decreto anterior, Carranza ignoró por completo a la ley de 1914, lo que equivalía a desconocer todos los actos surgidos del gobierno factual e ilegítimo de Huerta.

#### II.2.4. La Universidad Nacional Autónoma de México

Así llegamos al momento histórico en el cual la Universidad logró su autonomía: la Ley Orgánica de 1929. Bien sabemos que la autonomía universitaria habría todavía de atravesar un trecho en los años siguientes, particularmente en 1933 y en 1944 (en un primer plano); para arribar a la reforma constitucional de 1980 (en un segundo plano superior). La Ley de 1929 fue revolucionaria, pues aunque acotada, configuró a la autonomía universitaria como una categoría jurídica hasta entonces inexistente.

El nuevo orden jurídico logrado por nuestra Casa de Estudios en torno a su autonomía en 1929, supuso que lógicamente la Ley Orgánica fuera más pormenorizada en cuanto a los alcances de esa autonomía; uno de cuyos aspectos torales lo constituye el autogobierno, dentro de cuyos márgenes tiene cabida lo referente al modo de sostener en pie a la Universidad. Veamos como trató la ley de 1929 tales tópicos.

##### II.2.4.1. La Ley Orgánica de 1929

La primera ley orgánica que le otorgó autonomía a la Universidad fue el resultado previsible de los antecedentes históricos acumulados durante siglos,

pero también de los movimientos políticos y académicos que se suscitaron en el país en 1929, y a los que ya nos hemos referido con anterioridad. Antes de analizar el cuerpo normativo en sí, creemos importante rescatar algunos rasgos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica de 1929, que resultan importantes de abordar, dado que en gran parte explican el contenido de la Ley en los temas que nos interesan.

A pesar de que la autonomía es el gran concepto sobre el que gira el contenido de la Ley, creemos que dada su importancia, habremos de estudiarlo por separado en el siguiente capítulo, por lo cual en este momento continuaremos abocándonos al estudio sobre la forma como trató la Ley a los otros conceptos que nos interesan en este trabajo.

En los considerandos de la Ley Orgánica de 1929 se dijo en concordancia con la autonomía:

*“Considerando...*

*... 5° Que el gobierno de la Universidad debe encomendarse a organismos de la Universidad misma, representativos de los diferentes elementos que la constituyan (autonomía de gobierno)\* ...*

*...6° Que la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplina y equilibrada libertad (autonomía de gestión)..*

---

\* **NOTA:** Lo que está escrito entre paréntesis son anotaciones nuestras.

...13. *Que aunque lo deseable es que la Universidad llegue a contar en lo futuro con fondos enteramente suyos que la hagan del todo independiente desde el punto de vista económico, por lo pronto, y todavía por un periodo cuya duración no puede fijarse, tendrá que recibir un subsidio del gobierno federal suficiente, cuando menos, para seguir desarrollando las actividades que ahora la animan (reconocimiento de la ineludible necesidad de un subsidio)...*

...14. *Que el presupuesto de egresos vigente señala a la Universidad, tal y como hasta la fecha ha estado constituida y a las escuelas e instituciones que por esta ley se le incorporan, una suma total de tres millones y medio... siendo...conveniente dotarla de un subsidio mínimo de cuatro millones de pesos....(.) ...*

...15. *Que tanto por el subsidio que entrega como por tener el gobierno federal ante el país la responsabilidad última de aquellas instituciones que en alguna forma apoye, se hace necesario que él ejerza sobre la Universidad Nacional aquella acción de vigilancia que salvaguarde justamente dicha responsabilidad (acciones de vigilancia derivadas del subsidio)."<sup>54</sup>*

La Ley le confirió al Consejo Universitario amplias facultades en materia de administración y presupuesto; para lo cual una de sus comisiones era la de Hacienda y Administración. El órgano colegiado tenía también la facultad de nombrar directamente al Auditor de la Universidad, y al Tesorero de la terna propuesta por el Rector; en él radicaba la aprobación del programa de ingresos (independiente del subsidio); además de ello el Consejo aprobaba la cuenta pública de la Universidad. El Rector por su parte, tenía la facultad de autorizar

<sup>54</sup> HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio, *La Universidad Autónoma (1929-1944)*, Documentos y Textos Legislativos, UNAM, 1976, pp. 41-45.

los gastos señalados en el presupuesto, para lo cual tenía que estar de acuerdo con la Comisión de Hacienda y Administración.

La Ley Orgánica de 1929 dedicó todo un capítulo, el VI, a regular lo conducente en torno a la inversión y vigilancia de los fondos de la Universidad. En torno a los mecanismos de autocontrol, se dispuso en el artículo 46 que la Comisión de Hacienda y Administración tendría como objeto vigilar la ejecución del presupuesto, autorizar los gastos, preparar los informes financieros y todo lo que señalara el reglamento respectivo (la expedición de estos reglamentos, según la Ley, era competencia del Consejo Universitario).

En el artículo 51 (como ya habíamos señalado) se dispuso que el Consejo Universitario designaría un auditor para que interviniera, en la forma que estableciera el reglamento respectivo, en la vigilancia de toda clase de erogaciones; para que examinara las órdenes, cuentas y documentos relacionados con ellas y para que aprobara la Cuenta Anual que la Universidad debía rendir a la Contraloría de la Federación.\*

El artículo 52 por su parte, le otorgaba al Ejecutivo Federal la potestad de vigilar por conducto de la Contraloría de la Federación, el manejo de los fondos con que contribuyera al sostenimiento de la Universidad, limitándose esta vigilancia a la comprobación de que los gastos se hicieran conforme a los presupuestos, su reglamento y disposiciones que dictara el Consejo Universitario. El Ejecutivo, de acuerdo a este artículo, podía además pedir en cualquier tiempo todos los informes que necesitara sobre el estado económico de la Universidad.

---

\* Los alcances de la función de este organismo, distan mucho desde luego, del concepto que actualmente existe en la administración pública sobre los mecanismos de fiscalización.

La cuenta que anualmente debía rendir la Universidad no formaría parte de la contabilidad general de la Hacienda Pública, pero el sistema de procedimientos de contabilidad que debieran aplicarse en la ejecución de los presupuestos de la Universidad se someterían a la aprobación de la Contraloría.

La clara injerencia del Ejecutivo Federal en la vida interna de la Universidad autónoma según la Ley de 1929, no debe sorprendernos, toda vez que en esos años el concepto de autonomía no se encontraba tan arraigado entre los universitarios como en la actualidad, de ahí que la autonomía de la ley de 1929 hoy la percibamos como terriblemente acotada. No debemos olvidar que la propia idea de mecanismos de control y fiscalización habría de madurar en las siguientes legislaciones universitarias, aunque por lo pronto vemos como la propia autonomía de la Universidad estaba anclada a la cuestión del dinero: era la cuestión del financiamiento la que hacía de esa autonomía un mero cúmulo de buenos deseos, pues si bien es cierto que la Ley ya contemplaba el gobierno de universitarios por universitarios, ello estaba sujeto de manera alarmante a los avatares del poder público, ahora en la modalidad del subsidio, utilizado por el gobierno precisamente para acotar la autonomía, como pudimos notar en la forma como el Ejecutivo vigilaba, supervisaba y controlaba el gasto de la Universidad. El subsidio era el pretexto perfecto para fiscalizar a la Universidad; paradójicamente el contar por ley con dinero del erario, se convertía en una amenaza para la supervivencia de la Universidad.

La autonomía otorgada por la Ley Orgánica de 1929 supuso una traba impuesta por un Estado que no creía que la Universidad sobreviviera siendo autónoma. Aún así, "se reanudaba en la Universidad una tradición varias veces secular: la de que fueran sus propios elementos los encargados de dirigirla. París, Salamanca, Bolonia, la Real y Pontificia Universidad de México, se habían declarado comunidades de maestros y estudiantes, y eran ellos, y no personas

extrañas, los que gobernaban estas viejas casas de estudios. Este era el verdadero sentido de la autonomía, que bajo otros aspectos era meramente nominal...<sup>55</sup>

#### II.2.4.2. La Ley Orgánica de 1933

El largo camino recorrido en la lucha por la autonomía universitaria, aún no había terminado. Como hemos apuntado, el Estado no estaba realmente convencido sobre la conveniencia de otorgar autonomía a la Universidad, vamos, ni siquiera creía que la Universidad pudiera subsistir bajo dicha categoría jurídica, de modo que la Ley de 1929 reflejó el deseo del gobierno por atar de manos a la Casa de Estudios, otorgándole una autonomía tan constreñida a aspectos no sustanciales, que realmente era inoperante.

Cuatro años después, en medio de grandes debates a escala nacional sobre la educación, el gobierno a través de la Secretaría de Educación Pública, le daría un nuevo golpe a la autonomía universitaria. En 1933 se habría de promulgar una nueva Ley Orgánica cuyo principal objetivo era aplicar la autonomía *stricto sensu*; lo que equivalía a rendir por inanición a una Universidad que ya de por sí enfrentaba grandes problemas financieros con el subsidio que recibía, mismo que era insuficiente para poder cumplir a cabalidad con sus fines. Analicemos las reformas de 1933, las cuales mucho tienen que ver con el tema que nos ocupa.

La Ley Orgánica de 1933 constaba de sólo nueve artículos y tres transitorios. Por principio de cuentas, en una muy mal entendida autonomía por parte del legislador, la nueva ley le suprimió a la Universidad su carácter de *nacional*, al

---

<sup>55</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, Historia Jurídica de la Universidad de México, s.e., UNAM, 1955, p. 206.

denominarse "Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México." Con dicho cambio el Estado quería deslindarse —lo más posible— de sus obligaciones para con la Casa de Estudios. Al mismo tiempo y en contraposición con la ley de 1929, la Ley Orgánica de 1933, en su artículo 1º (relativo a la naturaleza jurídica de la Universidad), le suprimió la condición de *pública*, lo que vino a reforzar el ánimo estatal por no vincular a la Universidad a su esfera jurídica. También le eliminó la categoría de *autónoma*. Ello demostraba una vez más el absurdo y paradójico eufemismo de hacer a la Universidad autónoma, pero sin autonomía.

En la nueva ley se instituyó como autoridades universitarias al Consejo Universitario; al Rector; a los directores de las facultades, escuelas e institutos universitarios; y a las academias de profesores y alumnos (antecedente inmediato de nuestros actuales Consejos Técnicos). La Ley, de pretendido carácter parlamentario, señaló al Consejo Universitario como la suprema autoridad universitaria, y al Rector, nombrado por el propio Consejo, ya sin intervención directa (otro eufemismo) del Ejecutivo Federal, como presidente de dicho órgano colegiado y como jefe nato de la Universidad, cargo en el que duraría cuatro años.

En el artículo 8º de la Ley Orgánica de 1933 se definieron todos los elementos (bienes y recursos), que constituirían el patrimonio universitario. La forma como se enlistaron tales elementos no deja lugar a dudas sobre las intenciones del Estado por subyugar a la Universidad. En el artículo en cuestión se enumeraron de manera limitativa los bienes y recursos que formarían el patrimonio de nuestra Casa de Estudios, lo que indica tácitamente que solamente lo ahí contenido, podría formar parte del patrimonio universitario. Con ello de entrada, se condenaba a la Universidad a subsistir sujetándose exclusivamente a los medios que la Ley le señalaba.

De los ocho elementos patrimoniales estipulados en la Ley de 1933, tres tenían que ver con bienes inmuebles que ya poseía la Universidad o los que adquiriera a futuro, lo cual no le reportaba ningún ingreso a la Universidad; uno tenía que ver con los bienes muebles (mobiliario, equipos y semovientes) con los que contaba en ese momento la Casa de Estudios, mismos que al ser para su propio uso tampoco le significaba ningún ingreso; uno más tenía que ver con los legados y donaciones que se le hicieran, lo que en la práctica además de equivaler a invitar a la Universidad a mendigar la caridad de la sociedad, no podían lógicamente ser tomados en cuenta para contenerlos en el presupuesto de ingresos, al ser bienes o recursos de monto y periodicidad incierta, por lo cual tampoco constituían ayuda alguna para la Universidad; otro más de los elementos patrimoniales tenía que ver con los derechos y cuotas recaudados por la prestación de servicios hechos por la propia Universidad, los cuales significaban desde luego ingresos muy magros, además de inciertos, imposibles de ser considerados seriamente para aliviar las necesidades de financiamiento; el penúltimo de los componentes del patrimonio universitario contenido en la Ley, tenía que ver con las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de los bienes muebles e inmuebles de la Universidad, mismos que aunque líquidos, eran ínfimos y notoriamente insuficientes para que la Universidad pudiera cumplir con sus fines.

Así tenemos que considerando todo lo anterior, la Universidad se encontraba en la indigencia absoluta y totalmente dependiente del último de los elementos constitutivos de su patrimonio: el subsidio federal.

El subsidio federal se estipulaba en el artículo 9º de la Ley bajo la modalidad de "fondo universitario." Creemos que vale la pena transcribir íntegro este artículo:

*"Artículo 9º. El fondo universitario se compondrá:*

*a) De las cantidades que el gobierno federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de egresos vigente;*

*b) De la suma de diez millones de pesos que el propio gobierno federal entregará a la Universidad en los términos siguientes:*

*I. Si la Universidad organiza su hacienda propia sobre la base de imponer su capital a fin de gastar solamente los réditos que produzca, el gobierno aportará con ese fin hasta los diez millones de pesos o la parte de ellos que se impongan en cada caso. Si al hacerse una imposición de capital por todo o parte de dicha suma, el gobierno no estuviere en condiciones de entregarla en efectivo, podrá entregar obligaciones especiales pagadera en un plazo no mayor de cuatro años;*

*II. Durante los meses del año de 1934 que transcurran antes de que esté realizada la imposición anterior, el gobierno entregará mensualmente la suma proporcional que corresponda al pago de los diez millones de pesos en cuatro años. Si durante el mismo año hubiere imposiciones parciales, se descontará su monto, a prorrata de cada exhibición mensual.*

*Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá más ayuda del gobierno federal."<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio, op. cit., pp. 79-80.

Como pudimos ver, lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley era una auténtica burla para la inteligencia y dignidad universitarias. No conforme con obligar a la Universidad a depender casi en su totalidad del subsidio federal, la Ley de 1933 además le cerraba dramáticamente la llave del presupuesto, y con ello condenaba a la Universidad a sujetarse estrictamente a un presupuesto de diez millones de pesos (ni un centavo más), lo que dado su presupuesto de egresos, la sentenciaba a vivir en el déficit presupuestal. Por si fuera poco, el Estado ni siquiera se obligaba a proporcionar íntegros los diez millones de pesos, dado que en un son de franca ironía disponía por un lado, que si la Universidad llegaba a generar sus propios réditos, el gobierno federal sólo aportaría la suma necesaria para completar el fondo universitario (el subsidio, como recordaremos); por el otro, mencionaba que si el gobierno "no estuviere en condiciones" de entregar en efectivo el dinero, lo podría hacer de manera diferida en un plazo que podía llegar a ser hasta de cuatro años. Por último y como un golpe certero a las finanzas universitarias, éstas estarían gravadas, por lo cual de esos diez millones de pesos, el gobierno descontaría la parte proporcional de las exhibiciones mensuales que haría en el mencionado plazo de cuatro años, de la suma de diez millones de pesos.

Así tenemos que el peor de los escenarios posibles sería el de sujetarse por completo a los diez millones de pesos; los que podían ser menos; pagaderos no en un año, sino en cuatro; mediante exhibiciones mensuales de la suma que dispusiera el gobierno; y descontando impuestos. En pocas palabras, se obligaba a la Universidad a capitular por inanición.

Tan draconiana legislación como ya vimos, llevó al Rector Gómez Morin a emprender una verdadera odisea para mantener a flote a la Universidad de todos los mexicanos, logrando salir avante gracias al apoyo, a la decisión y a la

entrega de los propios universitarios y de la sociedad por salvar a la Universidad de un destino que parecía serle fatal.

En la Ley Orgánica de 1933 no se hizo una sola mención a la administración de los fondos universitarios, ni a mecanismos de autocontrol y de fiscalización. Mucho menos se hizo referencia a la rendición de cuentas. Tal omisión, que no fue casual, demostraba la incongruencia del Estado al hacer una interpretación maniquea del concepto de autonomía, que le suprimía a la Universidad su categoría de *nacional*, supuestamente en aras de desligarla del Estado, pero que por otro lado hacía y a la vez no hacía autónoma a la Universidad, ya que mientras el texto legal le abolía a la Universidad su calidad de *autónoma*, en realidad le aplicaba de manera estricta el término, en el que el subsidio venía a ser más que un derecho adquirido, un verdadero acto de caridad estatal para con la Universidad reinstituída por él mismo en 1910.

De ese modo, en aplicación estricta de la autonomía universitaria, el Estado abdicó de su otrora intromisión en el manejo, administración y fiscalización del patrimonio universitario y dejó en manos de los propios universitarios la tarea de regular lo conducente (como en efecto ocurrió mediante los Estatutos de 1936 y 1938).

#### 11.2.4.3. La Ley Orgánica de 1945

Surgida como consecuencia del conflicto suscitado un año antes, la Ley Orgánica de 1945 fue la primera legislación en la historia de la Universidad emanada por completo del seno mismo de nuestra Casa de Estudios. Por vez primera la nueva ley —que es la que nos rige a los universitarios en la actualidad—, no fue una imposición del Estado, sino una obra netamente universitaria, ideada por Cervantes Ahumada y aprobada por el Consejo

Constituyente Universitario, para solucionar muchos de los añejos problemas con los que se enfrentaba la Universidad, comenzando desde luego, por anular la draconiana Ley Orgánica de 1933.

La Ley Orgánica de 1945, aprobada por el Congreso de la Unión, fue sancionada por el Ejecutivo Federal el 30 de diciembre de 1944 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1945.

La nueva ley, le restituyó a la Universidad su calidad de *nacional*, y con ello, además de la naturaleza de su función, le reconoció su innegable tradición histórica que la hacía ser a los ojos de la sociedad, la más importante institución educativa del país. También le restituyó su carácter de *pública*, al definir su naturaleza jurídica como una corporación pública y unirla a la esfera estatal al definirla como un organismo descentralizado. Llama la atención empero, que no se le restituyó a la Universidad en el texto legal su categoría de *autónoma*, lo que a juicio de muchos resulta innecesario, dado que se sobreentiende que la Universidad goza de dicha categoría jurídica, opinión que no compartimos en absoluto, y a la que en su momento habremos de hacer alusión cuando analicemos la autonomía universitaria en el siguiente capítulo.

Sin duda lo más trascendente de la Ley de 1945, fue la creación de dos nuevas autoridades universitarias y la redefinición de una de ellas —las academias de profesores y alumnos—, por el de *Consejos Técnicos*. Las dos nuevas autoridades universitarias creadas fueron la Junta de Gobierno y el Patronato.

Dado que el estudio del Patronato como autoridad universitaria (junto con sus funciones y facultades) forma parte esencial de este trabajo, consideramos importante analizarlo de manera pormenorizada y por separado, por lo que lo abordamos dentro del Capítulo V de esta investigación. Sólo diremos que en las

deliberaciones que en torno a su creación se manifestaron en el Consejo Constituyente, se adujo en su favor "que al eximir al rector del cargo directo de administrar los bienes de la Universidad, autorizar los gastos, formar el presupuesto y demás menesteres relacionados con el manejo del patrimonio universitario que antes tenía a su cargo el más alto funcionario de la Universidad, se hacía posible que se dedicara con mayor ahinco al estudio y resolución de los problemas de orden técnico que una institución cada vez más compleja en sus funciones planteaba a cada momento."<sup>57</sup>

La creación de la Junta de Gobierno como autoridad universitaria, cuya principal función sería la de elegir al Rector, tuvo una doble finalidad. Una de ellas fue la de crear verdaderos contrapesos entre las autoridades universitarias, por lo cual se le quitó al Consejo Universitario su otrora facultad de elegir al Rector; conforme a la nueva ley se pretendió profesionalizar a las autoridades universitarias, y ello incluía restituirle al Consejo Universitario su verdadera naturaleza técnica y de legislador universitario.

Como recordaremos, la Junta de Gobierno surgió a raíz del conflicto de 1944, y tuvo como su antecedente inmediato a la Junta de Exrectores en cuyas manos se resolvió el conflicto de ese año. Con la nueva ley, se buscó darle continuidad a ese principio de separar a la academia de la política; más aún, de la política electorera. Eso fue lo que llevó a Cervantes Ahumada a discurrir crear la Junta de Gobierno como la más perfecta forma de elegir al Rector de nuestra Universidad, atendiendo a criterios técnicos y académicos, más que a los político-electorales. Pero mejor dejemos que sea su innovador quien nos puntualice las razones de su creación y sus ventajas dentro de la vida universitaria:

---

<sup>57</sup> JIMÉNEZ RUEDA, Julio, *Historia Jurídica de la Universidad de México*, s.e., UNAM, 1955, p. 247-248.

"En el populismo de la legislación anterior, el Rector se elegía por votación directa. En aquel sistema el voto de un niño de 13 años que ingresaba a Extensión Universitaria tenía la misma fuerza y valor que el voto de los grandes maestros de la Universidad. Se hacían campañas políticas con los conocidos vicios; se producían fraudes, y la comunidad se agitaba por las inconformidades.

En el sistema actual, un grupo de universitarios distinguidos estudia las circunstancias y designa al Rector. Naturalmente ausculta el sentir de los miembros de la comunidad por los medios que en cada caso la Junta determina, y hasta hoy (...) este sistema ha funcionado bien, dando tranquilidad a la Universidad."<sup>58</sup>

La Ley Orgánica de 1945 tuvo grandes aciertos que le han permitido a la Universidad cumplir con sus fines, en un marco de gobernabilidad. Prueba de ello es su vigencia de más de medio siglo como la principal legislación que nos rige a los universitarios.

La forma responsable como la Universidad ha hecho desde entonces uso de la autonomía ganada con tanto esfuerzo, es muestra innegable de que ésta ha sido desde entonces el principal activo con el que cuenta nuestra Casa de Estudios para seguir cumpliendo con la muy honrosa y seria misión que le han encomendado los mexicanos.

Una vez que hemos conocido la historia de nuestra Universidad como institución y analizado el desarrollo cronológico de su legislación, por cuanto hace a los temas que nos ocupan, ahora tocará el turno de examinar a la

---

<sup>58</sup> CERVANTES AHUMADA, Raúl en el artículo titulado La UNAM. La Junta funcionó, publicado en el periódico *El Sol de México*, el 13 de diciembre de 1996.

autonomía como categoría jurídica, para conocer su significado y sus implicaciones en el ámbito universitario.

## CAPÍTULO III

### EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO MEXICANO

*Sumario:* III.1. Sobre el concepto de autonomía. III.1.1. Concepto gramatical de autonomía. III.1.2. Conceptos doctrinales de autonomía universitaria. III.1.3. Conceptos jurisdiccionales de autonomía universitaria. III.2. La autonomía universitaria en la Constitución y en el Derecho Mexicano. III.2.1. La autonomía universitaria en la Constitución. III.2.1.1. La Constitución de 1917. III.2.1.2. Reforma constitucional de 1980. III.2.2. La autonomía universitaria en las leyes. III.2.2.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. III.2.2.2. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales. III.2.2.3. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. III.2.2.4. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. III.2.3. La autonomía universitaria en la legislación universitaria. III.2.3.1. La autonomía en la Ley Orgánica de la UNAM. III.2.3.2. La autonomía en el Estatuto General de la UNAM. III.3. Implicaciones de la autonomía universitaria. III.3.1. Aspectos ontológico y teleológico de la autonomía universitaria. III.3.1.1. Naturaleza jurídica de la UNAM. III.3.1.2. Objetivos de la UNAM. III.3.2. Alcances de la autonomía universitaria. III.3.2.1. La capacidad de autogestión. III.3.2.2. La capacidad de autocontrol.

#### III.1. Sobre el concepto de autonomía.

En el capítulo anterior estudiamos la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México como una de las más importantes instituciones con las que cuenta el país. Para muchos, nuestra Casa de Estudios realmente es la institución más arraigada entre los mexicanos, sólo superada por la Iglesia Católica.

Al estudiar a la Universidad a través del tiempo y de sus leyes, hemos podido constatar no sólo la importancia que aquélla ha tenido, tiene y tendrá en el desarrollo del país, sino en la memoria colectiva. El estudio histórico de su legislación, lo realizamos para conocer la forma como se ha contenido en diversos momentos de nuestra trayectoria como institución, lo referente a la forma de allegarnos de recursos, de administrarlos y autocontrolarlos; todo ello en el marco de la autonomía universitaria, ganada a pulso. La forma como actualmente se contemplan en la legislación universitaria esos mecanismos, los habremos de abordar por separado, tal y como lo señalamos al finalizar el capítulo anterior.

Si como hemos dicho, la autonomía es el principal activo con el que cuenta nuestra Universidad, importante es estudiarla y enfocarla al tema que nos interesa; de hecho sería imposible nuestra labor de analizar la constitucionalidad de las disposiciones de una ley federal que atañe a la Universidad, si no somos capaces de entender la autonomía universitaria. Por ello aquí esbozaremos a la autonomía como una categoría jurídica especial. La conoceremos a partir de diversas conceptualizaciones y la descifraremos en un contexto general, para después aterrizarla a nuestra Universidad y a su legislación.

Hecho aquello, veremos la forma como la Constitución concibe a la autonomía universitaria, y el trato que derivado de ello, le dan otras leyes de carácter administrativo. Finalmente analizaremos la forma como la propia legislación de la Universidad plantea a la autonomía y sus propios alcances. Todo lo anterior nos será de gran utilidad a la hora de estudiar las causas y los fines de los mecanismos de fiscalización con los que cuenta la Universidad, así como descubrir la forma como lo dispuesto por otras leyes federales pudiera o no serle aplicable a la UNAM.

### III.1.1. Concepto gramatical de autonomía

La Real Academia Española, que edita el más importante diccionario de nuestro idioma, en su parte conducente, define a la autonomía en los siguientes términos:

“Autonomía (del lat. *autonomia* y éste del gr. *αυτονομία*). Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. (...).”<sup>1</sup>

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Omeba nos dice sobre la autonomía que “el sentido de esta palabra ha variado con el tiempo. Los griegos llamaban *autonomoi* y los romanos *autonomi* a los estados que se gobernaban por sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero. Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia, y sólo puede aplicarse a los estados independientes (...) Debe entenderse en su aceptación actual (como la) facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma, mediante sus leyes propias, y por autoridades elegidas en su seno.”<sup>2</sup>

Finalmente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad en su excelente diccionario, hace un estudio muy detallado de la autonomía, e introduce acertadamente y como una categoría propia, al concepto de *autonomía universitaria*. Antes de ello y con respecto a la autonomía de

---

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima Primera ed., Tomo I, Madrid, 1998, p. 234.

<sup>2</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo I “A”, Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, p. 961.

carácter administrativo, señala que ésta significa la "independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley."<sup>3</sup>

Más adelante, el mismo diccionario formula su inédita definición de *autonomía universitaria*, misma que transcribimos íntegra, por así ameritarlo:

"AUTONOMÍA UNIVERSITARIA I. (del griego *αυτοξ* y de *νομος*, ley). (...) La autonomía es la facultad que poseen las universidades para autogobernarse —darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades—, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, y para administrar libremente su patrimonio.

A la Universidad Nacional de México le fue reconocida su autonomía en la Ley Orgánica de 1929.

II. El 9 de junio de 1980 se elevó el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, adicionándole una fracción al artículo tercero de la Ley Fundamental.

La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las privadas.

III. El artículo mencionado no establece la autonomía de las universidades, ya que este principio se reconoce en la ley que crea y regula a cada universidad. Así, una universidad o institución de educación superior será autónoma o no de acuerdo con lo que disponga su ley. Es decir, universidades públicas —como la de Veracruz y la de Guadalajara— continúan siendo no autónomas.

El artículo mencionado señala los fines de las universidades y de las instituciones de educación superior: educar, investigar y difundir la cultura, y esos fines se deben realizar conforme a los principios establecidos en el propio artículo 3º: en forma democrática, nacional, con conciencia

---

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Vol. "A-C", UNAM-Porrúa, México, 1998. p. 327.

social, de acuerdo con la dignidad humana y fomentando el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

IV. Las características de la autonomía universitaria son:

1. *Académica*, que implica que sus fines los realiza de acuerdo con la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas; la determinación de sus planes y programas; y la fijación de los términos de ingreso, promoción o permanencia del personal académico.

2. *De gobierno*, que implica el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su ley orgánica. En este último aspecto es importante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en el ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.

3. *Económica*, que implica la libre administración de su patrimonio. Las universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el Estado les otorgue un subsidio, pero son las propias universidades las que determinan en qué materias y en qué proporción se gastarán los recursos, y los órganos universitarios que manejan esos recursos no rinden cuentas a organismos gubernamentales, sino a otro órgano universitario que generalmente es el Consejo, el mismo órgano que casi siempre posee facultades legislativas para el ámbito interno.

V. Las relaciones entre las universidades y el Estado deben ser de mutuo respeto, cada cual dentro del campo de sus atribuciones que le corresponde.

Las universidades, en el cumplimiento de sus funciones se encuentran con las siguientes limitaciones: a) realizar sus funciones bien y no otras que no les corresponden, b) actuar dentro del orden jurídico, y c) realizar sus funciones con libertad y responsablemente; es decir, sin libertinaje ni anarquía. (...)."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 334-335.

Como nos dice el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la autonomía universitaria gira sobre tres grandes ejes, que son el aspecto académico, el de gobierno y el económico. Este último es de capital importancia para que la Universidad pueda cumplir con sus fines dentro de un ámbito de libertad responsable. Por ello es importante resaltar que con respecto al aspecto económico nos dice el Instituto que dicha libertad no sólo se construye a la administración, canalización y ejercicio de los recursos con los que cuenta la Universidad, sino también a que los órganos universitarios que manejan recursos derivados del subsidio, no rinden cuentas a organismos gubernamentales (gobierno en su connotación tripartita, o sea el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), sino a otro organismo universitario (del que hablaremos oportunamente). Así, el propio Instituto en su definición nos da la pauta para confirmar el carácter particular y único de la autonomía universitaria con respecto a otras formas de autonomía, y les da reconocimiento pleno a los mecanismos de autocontrol, de los que hablaremos también posteriormente.

### III.1.2. Conceptos doctrinales de autonomía

La mayoría de las definiciones en torno a la autonomía han sido elaboradas por universitarios; particularmente y como es lógico, por abogados. En el caso de nuestro país, muchos de esos estudios fueron elaborados por los egresados de la UNAM. Ello no es casual, dado el significado que encierra esa palabra entre los universitarios.

La doctrina, fuente exquisita del derecho, ha estudiado a la autonomía desde diferentes perspectivas, especialmente en los campos del derecho administrativo y el constitucional, que es en donde se encuadra nuestro tema de estudio. Empero, nos llama la atención que sean tan pocas las referencias que

sobre la autonomía (sobre todo la universitaria), se han hecho en los textos jurídicos. La mayoría de los estudios se abocan a la autonomía municipal, o hablan de los órganos descentralizados (la UNAM lo es, pero con independencia de ello su autonomía se encuentra explícitamente elevada a rango constitucional, como lo veremos más adelante); no muchos mencionan a la autonomía universitaria. Veamos algunos de los conceptos formulados por nuestros maestros sobre el particular.

Nuestro insigne constitucionalista, el maestro Ignacio Burgoa Orihuela, define a la autonomía universitaria en los siguientes términos:

“Es la facultad que tienen o deben tener las instituciones universitarias para crear sus propias estructuras jurídico-normativas, para integrar el elemento humano que desempeñe los cargos directivos y docentes y para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena.

La preservación de la autonomía universitaria exige que se prohíba por una norma constitucional que la garantice, cualquier intromisión en el régimen interno de las universidades por parte de personas, autoridades o grupos, con el propósito de alterar, desvirtuar o desviar el ejercicio propio de las potestades jurídicas en que dicha autonomía se revela.”<sup>5</sup>

De la definición que nos da el Doctor Burgoa, desprendemos que la autonomía es una facultad de la que gozan o deben de gozar las instituciones de educación superior (en este caso la UNAM), para entre otras cosas, administrar su patrimonio y manejarlo sin ninguna intervención ajena (del propio Estado). La preservación de la autonomía, exige de una protección constitucional que

---

<sup>5</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Sexta ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 60-62.

garantice que ésta no sea sujeta de la intromisión de la autoridad con un propósito encaminado a desvirtuar sus potestades jurídicas (*magister dixit*); entre esas potestades se encuentra el autogobierno.

Por su parte el reconocido maestro Miguel Acosta Romero, al hacer un esbozo de la autonomía universitaria, señala que la UNAM es "un caso típico de organismo descentralizado autónomo, que de acuerdo con los términos de su Ley Orgánica, es un organismo descentralizado, corporación pública del Estado Mexicano (no de la Administración Pública Federal)."<sup>6</sup>

Acertadamente continúa apuntando el Doctor Acosta Romero, que es importante delimitar el concepto de *organismo descentralizado del Estado* y el de *organismo descentralizado de la Administración Pública Federal*, porque de la interpretación de estos conceptos se llegará a determinar la autonomía del organismo frente a la administración central y a quien la encabeza, que es el Presidente de la República.

Un poco después señala el citado maestro, que "la Universidad Nacional Autónoma de México y las universidades que tengan autonomía otorgada por la ley, son instituciones del Estado que no están adscritas orgánicamente a ninguno de los poderes federales; y que éstos no pueden imponerles determinadas conductas.(...)"<sup>7</sup>

Concluye el Doctor Acosta Romero señalando que el *status* de las universidades autónomas rompe con la teoría de la división de poderes expuesta por Montesquieu, y que esas instituciones configuran un nuevo orden, distinto

---

<sup>6</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo. Parte General*. Tercera ed., Ed. Porrúa, México, 2001, pp. 277-279.

<sup>7</sup> *Idem*.

al de los poderes clásicos\* (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); que están fuera del marco de referencia de dichos poderes.

Lo expuesto por el maestro Acosta Romero confirma lo que señalamos con anterioridad, y lo podríamos recapitular del siguiente modo:

- a) Organismo descentralizado y autonomía no son sinónimos; adicionalmente no todos los organismos descentralizados son autónomos;
- b) Hay que diferenciar entre los organismos descentralizados del Estado (v.gr. la UNAM, de acuerdo con su Ley Orgánica), y los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (v.gr. los organismos que conforme a su naturaleza jurídica, sí forman parte expresa de algún poder y no del ente estatal *lato sensu*);
- c) Las universidades que tengan autonomía otorgada por la ley, al ser instituciones estatales *per se*, no forman parte del Poder Ejecutivo, pero tampoco del Legislativo, ni lógicamente del Judicial, sino que no forman parte de ninguno de los poderes federales; y
- d) Las universidades autónomas gozan de un régimen especial (autonómico) y de una categoría *sui generis* (llamada autonomía universitaria) que no las hace propensas a ser tratadas como cualquiera otro de los organismos descentralizados de la administración pública (como veremos posteriormente).

---

\* Particularmente, nosotros siempre hemos sido partidarios de que en México, (acorde con el artículo 49 constitucional), no existen tres *poderes*, sino uno solo (El Supremo Poder de la Federación), y que el mismo, se divide para su ejercicio en tres *funciones o mandos*: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

### III.1.3. Conceptos jurisdiccionales de autonomía universitaria

Algunos de los más ricos y actuales estudios en torno a la autonomía universitaria los hemos encontrado en las sentencias pronunciadas por el Poder Judicial de la Federación, y en los mismos criterios jurisprudenciales. Muchos de esos estudios derivan de procesos jurisdiccionales muy actuales, en los que la UNAM ha sido parte, mismos que hemos podido constatar de primera mano, dada nuestra calidad laboral dentro de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Universidad.

En este contexto y como primer ejemplo, hemos querido retomar aspectos sustanciales que en torno al estudio de la autonomía universitaria, se hicieron en uno de los más sonados procesos judiciales de los que la Universidad ha sido parte en los últimos años y en los que tuvimos la oportunidad de colaborar. Nos referimos al amparo interpuesto por el más visible de los dirigentes de la minoría que terminó imponiendo ilegalmente y por la fuerza, el cierre de nuestra Universidad durante diez meses: Alejandro Echevarría Zarco.

El amparo en cuestión, fue interpuesto por el quejoso en contra de su expulsión de la UNAM, de la que fue objeto por incurrir en responsabilidad al violar la legislación de la Universidad, por cometer actos indignos de un universitario (vejeción de profesores).

Tuvo conocimiento de la demanda de garantías el Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, cuyo titular, el Juez Humberto Suárez Camacho, dictó sentencia en el sentido de sobrescer en el juicio. Muy significativas son las consideraciones que en torno a la UNAM y a su autonomía, se hicieron en esa sentencia. Por lo que hace a la definición que se esboza sobre la autonomía, el juzgador dispuso lo siguiente:

“Pues bien, la doctrina ha definido a la autonomía, de manera general, como la facultad de un ente de derecho de dictarse su propia ley y regirse por ella, que se traduce en el ejercicio del poder a través de los órganos que al efecto se crean.”<sup>8</sup>

El mismo Juzgado examina a continuación las modalidades de la autonomía, en donde concuerda con lo señalado por los doctrinarios, en el sentido de que aunque la UNAM es un organismo descentralizado, tal característica en su caso opera de manera *sui generis*. Diferencia el juzgador a las formas de autonomía, del siguiente modo:

“El otorgamiento de personalidad y patrimonio propios a los organismos descentralizados, obedece a la necesidad de darles ya sea una simple autonomía técnica o bien una autonomía verdaderamente orgánica, o ambas, con el fin de que cumplan los cometidos a su cargo. (...)”

La autonomía técnica implica una falta de sometimiento de los organismos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables por lo general a todos los servicios centralizados del Estado.

La autonomía orgánica se traduce en la especial organización interna del organismo que le permite, incluso en el caso extremo, el autogobierno.”<sup>9</sup>

Siguiendo con el estudio que en torno a la autonomía universitaria han realizado los órganos jurisdiccionales, encontramos otra sentencia dictada dentro de un proceso judicial en el que la Universidad fue parte. Tal sentencia

---

<sup>8</sup> Alejandro Echevarría Zarco v.s UNAM, Exp. 293/2001, Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, sentencia del 31 de mayo de 2001, a fojas 16.

<sup>9</sup> *Ibidem*, f. 17.

fue emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dentro del Recurso de Queja interpuesto por el entonces Rector José Sarukhán Kérmez, en contra de actos cometidos por el Juzgado Quinto de Distrito en esa materia y jurisdicción. En su parte conducente, y al referirse a la autonomía universitaria, el órgano superior que se avocó del asunto, señaló:

“Se entiende por autonomía, la facultad que poseen las universidades para autogobernarse desde sus propias normas dentro del marco de su ley orgánica y designar a sus autoridades, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de la libertad de cátedra e investigación y, para administrar libremente su patrimonio. La autonomía constitucional sólo se refiere a las universidades públicas y no a las de carácter privado.”

Más adelante el mismo Tribunal Colegiado al analizar a la autonomía a partir de uno de sus componentes (el autogobierno), dispone:

“La autonomía implica gobernarse con sus propias leyes, la Universidad Nacional Autónoma de México tiene su propia Ley Orgánica y su propia Legislación Universitaria, es decir se gobierna con sus leyes específicas. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad no libera a la Universidad de regirse conforme a derecho, sin embargo le permite organizarse como estime conveniente.”

Para concluir con la parte conducente, ese órgano jurisdiccional analiza una de las implicaciones de la autonomía universitaria, que es la autonomía económica, para lo cual apunta que ésta:

"Implica la libre administración del patrimonio de la Universidad en cita, aún cuando exista un subsidio por parte del Estado para cubrir sus necesidades. Las limitaciones con que se encuentran las universidades son: a) realizar sus funciones con corrección y no otras, b) actuar dentro del orden jurídico y, c) realizar sus funciones con libertad empero de manera responsable, es decir, sin libertinaje ni anarquía."<sup>10</sup>

De las dos sentencias analizadas podemos concluir que para la justicia federal la autonomía universitaria tiene varias implicaciones y características, las cuales resumiremos así:

1. Es una facultad relativa a un ente derecho;
2. Es una facultad para dictarse su propios ordenamientos y regirse conforme a ellos;
3. Implica autogobernarse dentro de las normas propias y en el marco de la Ley Orgánica;
4. La autonomía es privativa de las universidades públicas, no de las privadas;
5. La autonomía no riñe con el marco jurídico nacional, pues la Universidad se obliga a regirse conforme al derecho y sus principios;
6. La autonomía implica libre administración de patrimonio, aún existiendo un subsidio por parte del Estado; y
7. Las limitaciones con que cuentan las universidades son únicamente procurar correctamente sus fines, actuar dentro del orden jurídico, y hacer un uso responsable (y ético) de su autonomía, es decir, sin libertinaje ni anarquía.

---

<sup>10</sup> QA.- 983/96. Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sentencia del 29 de noviembre de 1996, a fojas 15, 16 y 22.

### III.2. La autonomía universitaria en la Constitución y en el Derecho Mexicano.

Una vez abordados los conceptos que nos dan los especialistas (doctrinarios y órganos jurisdiccionales), nos abocaremos ahora al tratamiento que le dan a la autonomía universitaria nuestra Constitución y las leyes de ella emanadas.

Como nos pudimos percatar anteriormente, la autonomía es una cualidad de ciertos organismos públicos que no es uniforme ni estática, sino que debe explicarse atendiendo a su formalidad (política, administrativa, universitaria, etc.); a partir del acto que le haya dado origen (una ley o un acuerdo administrativo); y de acuerdo a sus modalidades (autonomía orgánica y/o técnica).

Por lo que respecta a la autonomía universitaria, hemos visto que ésta constituye *per se*, una individualidad; una categoría *sui generis* que rompe con los esquemas jurídicos tradicionales, entre ellos el relativo a la no sujeción de las universidades autónomas a alguno de los Poderes de la Unión en lo particular.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, existe otra forma superior de autonomía, que es aquella que no sólo deriva de una ley, sino que además se encuentra elevada a rango constitucional, es decir, que goza de la máxima calidad jurídica en nuestro país. Esto último, además de colocar a la autonomía universitaria en un rango o jerarquía absolutamente superior a otras formas de autonomía, refuerza la tesis de que no le son aplicables a la Universidad las reglas típicas a las que se ven sujetos los órganos autónomos comunes y corrientes; sino reglas que obedezcan a la naturaleza incomparable de la autonomía universitaria.

Veamos cómo la autonomía de la que gozamos como institución, llegó a gozar del cobijo de nuestra Ley Fundamental.

### III.2.1. La autonomía universitaria en la Constitución

Como bien sabemos, el carácter constitucional de la autonomía universitaria es un fenómeno relativamente reciente, fruto de siglos de gestación histórica y de las luchas que en su nombre emprendieron los universitarios en la primera mitad del siglo XX. Ninguna constitución anterior a la vigente, como es lógico, consideró otorgar autonomía a una institución que durante todo el siglo XIX osciló entre el desdén y la penosa zozobra, hasta su renacimiento oficial (que no factual), en 1910.

Es nuestra Constitución vigente la primera en México que consideró otorgar autonomía a las universidades, pero aún así habría de pasar bastante tiempo desde su promulgación en 1917, hasta arribar a un año clave en la autonomía de la UNAM: 1980.

#### III.2.1.1. La Constitución de 1917

La Constitución de 1917 fue, al igual que su antecedente inmediato de 1857, un documento revolucionario. Sin embargo, al carácter liberal de ambas constituciones, la de 1917 le impregnaría a su contenido un aspecto innovador de enorme relevancia, el cual a la postre se convertiría en su sello distintivo, sin parangón en la historia patria: su carácter social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en su texto original, desde luego no habló de la autonomía universitaria, pero generó

cambios con respecto a su antecesora, que a la postre influirían en la forma de concebir la naturaleza jurídica de la UNAM. Los cambios a los que nos referimos específicamente, son los que tienen que ver con las formas de adquirir la propiedad inmueble.

La Carta Magna de 1917, además de haber elevado la educación al rango de garantía individual y social de todos los mexicanos, repercutió en la recién refundada Universidad, al conservar ciertas consideraciones que en torno a la propiedad inmueble, se insertaron en la Constitución de 1857. Ésta como recordaremos, fue creada como consecuencia de la pugna ideológica entre los liberales (anticlericales) y los conservadores (defensores a ultranza de los fueros y de la religión). Cuando llegaron los liberales al poder tras la Revolución de Ayutla, México atravesaba por un virtual —aunque caduco— sistema económico de corte feudal, en el cual la Iglesia era por mucho la más grande e importante entidad civil, propietaria de una enorme riqueza, propiedades y capital. Ante tal poderío, el nuevo gobierno liberal (secular por antonomasia), decidió no permitir que una poderosa corporación civil —como la Iglesia—, desafiara y amenazara de manera abierta la soberanía del Estado. Ello llevó al constituyente de 1857 a otorgarle jerarquía constitucional a la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856 (la llamada Ley Lerdo). Esa medida, poco perspicaz, prohibía que las corporaciones, *per se*, pudieran poseer más bienes inmuebles que los edificios estrictamente necesarios para la realización de sus fines.

Empero, las limitaciones impuestas a las corporaciones para poseer bienes inmuebles, sostenidas por la Constitución de 1917, parecían provocar confusión y un verdadero absurdo legal por lo que respecta al caso de la propia Universidad, dada su naturaleza jurídica única. Tan tremendo galimatías sólo se lograría subsanar cuando en la Ley Orgánica de 1945 quedó clara la naturaleza

jurídica de la UNAM (la cual abordaremos más adelante). A partir de ahí, ya no quedaría duda de que la Universidad no se adecuaba a los modelos administrativos tradicionales, pero también quedaría claro que la Universidad sí está facultada para adquirir y administrar bienes (tanto muebles como inmuebles), siempre que los utilice para la consecución de sus fines.

El aparente vacío jurídico originado en el texto de 1917 y minimizado por la Ley Orgánica de 1945, vendría a ser definitivamente desterrado con la reforma constitucional de 1980.

### III.2.1.2. Reforma constitucional de 1980

Llegamos al momento cumbre de la autonomía universitaria en nuestro país. El año en que el Estado reconoció la importancia suprema de dotar a su Universidad Nacional (y a las demás universidades autónomas), del mecanismo que las protegiera de los avatares del poder público, que tan decisivos habían sido en el desarrollo histórico de la Universidad en sus más de cuatro siglos de existencia. El 9 de junio de 1980, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual el constituyente permanente, a propuesta del Ejecutivo Federal, y previa aprobación de las legislaturas de los estados, elevó la autonomía universitaria a rango constitucional. Tal suceso es el acontecimiento jurídico más importante en toda la historia de la Universidad.

Vayamos primero a la exposición de motivos de la reforma. La reproducimos en los siguientes términos:

#### "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DE LA INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA CON UNA FRACCIÓN VIII EL ARTÍCULO 3° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y CAMBIA EL NÚMERO DE LA ÚLTIMA FRACCIÓN DEL MISMO ARTÍCULO.

(...)

El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define nuestra vocación por la libertad, la solidaridad en la independencia, la justicia y el desarrollo equitativo. Es asimismo, el mandato que impone el carácter democrático de nuestro sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural de los mexicanos.

La filosofía educativa rechaza postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica. Supone un sistema ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura.

Invocar a la autonomía universitaria es señalar la posibilidad que tienen desde hace 50 años a nivel nacional estas comunidades de garantizar la educación superior y ofrecerla al alcance del pueblo.

La autonomía universitaria es una institución hoy familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren, y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer estas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independiente entre sí es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto.

Las universidades e instituciones de educación superior que deriven su autonomía de la ley, deberán responsabilizarse primeramente ante las propias comunidades y en última instancia ante el Estado, del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines. La Universidad se consolidará de esta manera idóneamente para formar individuos que contribuyan al desarrollo del país.(...)"<sup>11</sup>

En la exposición de motivos, se dejó en claro el compromiso permanente del Estado (léase gobierno, *stricto sensu*), de respetar de manera irrestricta (o sea sin excepciones), la autonomía de las universidades para organizarse y administrarse libremente. Lo anterior implicaba que una de las razones para investir de autonomía a la Universidad fue que el Estado reconoció que no era su papel el intervenir en el desarrollo de ésta, ni en su vida interna. La autonomía otorgada únicamente tendría la limitante de que las universidades no invadieran la esfera de competencia exclusiva del Estado, que en la exposición de motivos se entendía referente a fórmulas de endeudamiento y/o a una posible interpretación de derecho territorial (dado que la autonomía no es sinónimo de soberanía, es decir que ésta no implica desentenderse del *ius imperium*, que constituye un monopolio del Estado). En la exposición de motivos se señaló que la reforma pretendía fortalecer a las universidades autónomas.

Asimismo, en la citada exposición de motivos se hizo alusión a que las universidades autónomas por ley (en contraposición con posibles formas de autonomía derivadas de una decisión ejecutiva), se responsabilizarían primeramente ante la propia comunidad universitaria (rendición de cuentas), y después ante el Estado, pero ante este último, únicamente por lo que hace al cumplimiento de sus planes, programas, formas de trabajo, y de que sus recursos hubieran sido destinados a sus fines. En pocas palabras, las

---

<sup>11</sup> Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1980.

universidades decidirían la forma como ejercerían sus recursos para la consecución de sus fines, y el Estado no podría intervenir en tales decisiones que les corresponden únicamente a las universidades autónomas.

Por fin, la reforma del artículo 3º constitucional, en su parte conducente, quedó en los siguientes términos:

"ARTICULO 3º. (...)

(...)

VII. 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. 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 con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere (...)."

De la fracción transcrita, enfocada a la UNAM, desprendemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera en torno a la autonomía universitaria lo siguiente:

---

\* Mediante reforma (Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 1993), la original fracción VIII del artículo 3º constitucional, pasó a ser la actual fracción VII. El contenido no varió en lo más mínimo.

1. La reforma se refiere a las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley (en nuestro caso la Ley Orgánica de 1945) otorgue autonomía. Ello implica que la Constitución no fue la que le otorgó autonomía a la Universidad (eso lo hizo la Ley Orgánica vigente), simplemente la reconoció en su texto, es decir, en el cuerpo normativo más importante de nuestro país.

Esto último así se reconoció en el estudio que sobre la autonomía universitaria, se efectuó en la sentencia dictada dentro del juicio de amparo promovido por un ahora ex-alumno, expulsado de la UNAM por cometer actos indignos de un universitario (agredir físicamente a un Consejero Universitario Alumno).

En la parte de la sentencia que nos importa, el órgano jurisdiccional señaló que la Constitución lo que hizo, fue elevar a rango de garantía individual y social una autonomía concedida por la Ley, "dado que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, data de mil novecientos cuarenta y cinco, mientras que la reforma de mil novecientos ochenta a la Constitución, no hizo más que elevar para lo futuro y a rango de garantía, una situación que se encontraba dada *de facto*, la autonomía universitaria."<sup>12</sup>

2. La autonomía se entiende al mismo tiempo como una facultad y como una responsabilidad por parte de la UNAM. Esa fórmula es muy acertada, pues indica que la Universidad debe hacer un uso responsable y ético de su autonomía, y que el Estado reconoce que la Universidad es capaz de ejercer a cabalidad esa dualidad jurídica.

---

<sup>12</sup> Juan José Serrano Galicia v.s Actos de la UNAM, Exp. 877/2000, Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, sentencia del 24 de mayo de 2001, a fojas 75.

3. La autonomía implica la capacidad de autogobierno. El gobierno propio abarca desde instituir la forma de elegir a sus autoridades sin injerencia del Estado y elegir las en la práctica (también sin injerencia estatal), hasta ejercer el gobierno en la forma y modalidades que juzgue convenientes. El único límite del autogobierno universitario es el respeto del *ius imperium* (que como ya dijimos, es un monopolio estatal).

Por el autogobierno, se faculta a la Universidad para determinar ella misma, los mecanismos normativos y técnicos para poder ejercer (*bona fide*) sus objetivos.

Esto último así lo ha considerado nuestra justicia federal, cuando reconoce el derecho que le asiste a la UNAM para autogobernarse y organizarse de la manera en que lo juzgue conveniente y sin injerencia del Estado, toda vez que ello no riñe con el estado de derecho, en virtud de que la autonomía universitaria trae aparejada la responsabilidad en su uso, es decir que se presumirá buena fe en el uso que de ella haga su depositaria y destinataria (en este caso la propia UNAM); todo ello sin injerencia estatal, en virtud de que la autonomía universitaria se encuentra en perfecta armonía con nuestro estado de derecho. Lo anterior lo podemos corroborar con la lectura del siguiente criterio jurisprudencial:

Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1989

Página: 568

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA ELECCIÓN DE SUS FUNCIONARIOS NO PUEDE SER CUESTIONADA POR EL ESTADO. En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos."

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 1264/89. José Guzmán Lazo. 20 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

(Lo subrayado es nuestro)

4. La autonomía comprende una capacidad de autogestión. Esa gestión propia comprende el procurar sus fines sin mediación estatal; el prestar educación superior, y el difundir a la sociedad —también *per se*—, el resultado de sus investigaciones, así como los beneficios de la cultura. Tal capacidad de autogestión le permite a la Universidad determinar ella misma sus planes y programas para lograr sus fines y administrar su patrimonio.

5. La autonomía le permite a la Universidad gozar de una amplia libertad académica, que se concibe como la posibilidad de contar con libertad de cátedra e investigación; de tener libertad de examen y de discusión de ideas.
6. La autonomía faculta a la Universidad para administrar su patrimonio. Dicha facultad no se entiende aislada, pues conjugada con la capacidad de autogobierno, le permite a la UNAM (como dijimos párrafos arriba), determinar los mecanismos normativos y técnicos inherentes a la administración de su patrimonio, y uno de ellos es la capacidad de autocontrol, contemplada en su Ley Orgánica (que es la que le otorga autonomía a la Universidad), como veremos posteriormente.
7. Finalmente, la autonomía implica que la Universidad podrá fijar los términos técnicos y normativos que determinarán el ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Tanto el personal académico como el administrativo, se regirán por el apartado "A" del artículo 123 de la propia Ley Fundamental, y se le reconoce a la Universidad (dada esa autonomía), un carácter particular, por lo cual la Constitución señala que los trabajadores universitarios se regirán conforme a las reglas que señala la Ley Federal del Trabajo para los trabajos especiales, puntualizando que deberán concordar con la autonomía universitaria.

Como vimos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la autonomía universitaria es una categoría jurídica otorgada por la ley, lo cual presupone que es la propia legislación que concede la autonomía (que en este caso es autonomía orgánica), la que fija las características e implicaciones particulares de esa autonomía, sujetándose claro está, a las

directrices generales que el constituyente permanente dispuso para la propia autonomía universitaria.

Por la autonomía, no sólo se protegió a las universidades de la injerencia (jurídicamente injustificada) del Ejecutivo Federal, sino de posibles interferencias a su implícita esfera de competencia, por parte de los otros componentes del poder público (el legislativo y del judicial); ello toda vez que como analizamos párrafos arriba, la Universidad no pertenece a ninguno de los componentes del Supremo Poder de la Unión en lo particular, sino que pertenece al Estado mexicano en un sentido estricto.

Lo anterior así ha sido reconocido por diversos ordenamientos jurídicos que son ajenos a la realidad universitaria. De modo que estas leyes respetan el hecho de que los organismos que gozan de autonomía se regirán conforme a sus propias normas, y en el caso de la UNAM, se reconoce su situación jurídica particular, como veremos a continuación.

### III.2.2. La autonomía universitaria en las leyes

Siguiendo con nuestro análisis hermenéutico, a continuación veremos la forma específica como se trata a la autonomía universitaria en algunos de los más importantes ordenamientos jurídicos en materia administrativa. Tal y como hemos dicho, estos ordenamientos han reconocido la naturaleza jurídica *sui generis* de la UNAM.

#### III.2.2.1. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La categoría jurídica única, de que goza la UNAM debido a su autonomía, la excluye de las disposiciones que le son generales a las dependencias y organismos que sí forman parte de la Administración Pública Federal. Esta ley, reglamentaria del artículo 90 constitucional, dispone en su Título Tercero, llamado "De la Administración Pública Paracstatal", cuáles son los organismos públicos descentralizados. La UNAM, como hemos venido diciendo, y como lo corrobora el marco normativo al que nos referimos en este capítulo, aunque es un organismo descentralizado, no forma parte de la administración pública, sino del Estado.

El artículo 45 de la Ley, dispone lo siguiente:

"Artículo 45. Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten."<sup>13</sup>

Pareciera de una simple lectura del artículo anterior, que a la UNAM le aplican las disposiciones establecidas para los organismos descentralizados, dado que fue creada por una ley. Empero, al continuar con nuestro análisis, nos damos cuenta de que en realidad, dentro de un contexto general, la normatividad de la administración pública sí excluye a la Universidad no sólo del resto de los organismos descentralizados que sí son dependientes del Ejecutivo Federal, sino incluso del tratamiento dispensado a otros organismos que al igual que la UNAM, gozan de una autonomía orgánica que se encuentra elevada a rango constitucional, como veremos enseguida.

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente.

### III.2.2.2. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Esta ley, complementaria de la anterior, es la que determina de una manera clara la separación de la Universidad del ámbito de la administración pública. En un primer momento remite la conceptualización de las entidades paraestatales a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e inmediatamente confirma que a la UNAM —en el caso particular que nos ocupa— no le es aplicable lo dispuesto para los componentes de la administración pública; yendo más allá, confirma que la UNAM se regirá conforme a sus propias leyes. Al respecto la Ley Federal de las Entidades Paraestatales nos dice:

“Artículo 2º. Son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.”<sup>14</sup>

“Artículo 3º. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.”<sup>15</sup>

(lo subrayado es nuestro)

La forma en que la Ley separa a la Universidad incluso de instituciones que al igual que ella, gozan de una autonomía orgánica que se encuentra reconocida por la Constitución, es algo que llama la atención y nos viene a demostrar una vez más, que aún entre pares jerárquicos, la naturaleza jurídica de la Universidad es única e inigualable; sin analogía alguna o posible comparación en el Derecho Mexicano.

---

<sup>14</sup> Ley Federal de las Entidades Paraestatales, vigente.

<sup>15</sup> *Idem.*

Sobre esto último y a propósito del texto del artículo 3° de la Ley en comento, el mismo Poder Ejecutivo ha admitido que la autonomía de que goza la UNAM, lo hace ser incompetente para conocer de asuntos exclusivos de la jurisdicción universitaria, tal y como lo reproduce la propia Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, mediante una resolución administrativa a una Inconformidad interpuesta por un particular; al respecto, la citada Secretaría sostiene que "se llega a la conclusión de que las Universidades Autónomas por Ley, gozan de un régimen de excepción otorgado mediante un acto jurídico emanado del órgano legislativo que les permite establecer su propia reglamentación y autogobernarse a sí mismas para el logro de sus objetivos."<sup>16</sup>

En efecto, como recordaremos, la Universidad no es la única institución a la que la Constitución reconoce como orgánicamente autónoma; de hecho también reconoce con ese rango al Banco de México (art. 28); al Instituto Federal Electoral (art. 41, fracción III); y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (art. 102, apartado B). Sin embargo y como nos pudimos percatar de la lectura del texto del artículo 3° de esta Ley, solamente a la Universidad se le otorga el privilegio jurídico de regirse conforme a sus propias leyes, de modo que pareciera ser que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y demás ordenamientos regulatorios de la administración pública, sí le aplica a las instituciones señaladas, pero no a nuestra Universidad. El peso histórico de la autonomía de la Universidad se sigue dejando sentir en la Ley.

En apoyo a las consideraciones supracitadas, en torno a la independencia total de la Universidad con respecto a la Administración Pública Federal, hemos querido señalar ahora dos ejemplos específicos de legislación administrativa en

---

<sup>16</sup> Marfe Empresa de Ingeniería, S.A. de C.V. v.s Universidad Nacional Autónoma de México, Exp. 971/96, Dirección General de Inconformidades, SECODAM, Resolución No. 115.3, del 7 de julio de 1996, a fojas 3.

los cuales queda de manifiesto que los organismos autónomos como la UNAM, se rigen conforme a su propia legislación interna y no de acuerdo a las leyes creadas *ex profeso* para la administración pública. En pocas palabras, se establece en ley no sólo la independencia de la Universidad a la que hemos hecho alusión con respecto al Poder Ejecutivo, sino el respeto que las leyes que rigen de manera directa el ámbito de validez del Ejecutivo Federal, tienen para con la autonomía en lo general, y por ende para con la Universidad.

### III.2.2.3. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Esta ley dispone en su artículo 1º lo siguiente:

“(....) Las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, aplicarán los criterios y procedimientos previstos en esta Ley, en lo que no se contraponga a los ordenamientos legales que los rigen, sujetándose a sus propios órganos de control. (....).”

(lo subrayado es nuestro)

La ley transcrita, reconoce su propio carácter supletorio con respecto a la legislación universitaria, y es que en efecto la Universidad creó una normatividad análoga, pero propia, con respecto a sus adquisiciones.

Lo referente a los órganos de control de la UNAM lo tocaremos en su debido momento.

### III.2.2.4. La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Esta ley, igual que la anterior, se autodefine como supletoria con respecto a las personas de derecho público constitucionalmente autónomas. Lo concerniente a estas personas lo abarca también en el artículo 1º. Su texto, en la parte que nos interesa, es una copia exacta de lo que al respecto dispone la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, por lo que en un obvio de repeticiones omitimos transcribirlo.

La UNAM desde luego, cuenta con su propia normatividad en esta materia (las Políticas en Materia de Obra y Servicios Relacionados con la Misma), y en efecto, la ley federal le es supletoria.

### III.2.3. La autonomía universitaria en la legislación universitaria

Llega el momento de abordar a la autonomía desde la legislación de nuestra Casa de Estudios.

La autonomía universitaria no se encuentra definida ni reglamentada en la legislación de la UNAM. Eso es algo que consideramos como una gran insuficiencia. En opinión de varios abogados, no es necesario definir el concepto de *autonomía* en la legislación universitaria, ni mucho menos reglamentarla. Particularmente nosotros estamos en total desacuerdo con tal opinión. Máxime si históricamente, como pudimos constatar, hubo leyes orgánicas anteriores que sí definían a la Universidad como *autónoma*, mientras que el legislador de 1944 omitió incluir en la Ley Orgánica vigente que la Universidad es autónoma, presumiendo quizás, que ello resultaba innecesario, dado que la propia Ley contemplaba esa autonomía: en pocas palabras, bajo esa óptica, la autonomía se encuentra contenida *in abstracto* en la legislación

universitaria, de manera no perceptible a los ojos del estudioso del derecho universitario.

Adicionalmente, sostenemos que el hecho de que en la denominación de la Ley se defina a la Universidad como autónoma tampoco es suficiente; ello desde nuestro punto de vista también constituye una insuficiencia, pues el nombre de una ley no es un signo inequívoco de que en su contenido se conceptualice y regule lo que una simple denominación pueda referir.

Con independencia de lo anterior, consideramos que el vacío legal que ocasiona el no tener definida ni reglamentada a la autonomía en la legislación universitaria, propicia un problema mayúsculo, pues conduce a que la autonomía sea mal entendida y no se le dispense el tratamiento jurídico debido; o mucho peor: que se le pretenda concebir como sinónimo de extraterritorialidad o como un fuero de impunidad, como pudimos constatar por ejemplo, con lo alegado por la minoría que cerró diez meses la Universidad: sostenían que el desalojo del que fueron objeto por la autoridad el 6 de febrero de 2000, violaba la autonomía, circunstancia totalmente falsa, dado que la Universidad no se puede sustraer como ya hemos dicho, del *ius imperium*, y en aquella ocasión dentro del campus universitario se configuraron muchos delitos.\*

---

\* En torno a los alcances y limitaciones de la autonomía universitaria, el Dr. Raúl Cervantes Ahumada afirmaba que: "Desde luego debe recordarse que autonomía universitaria significa libertad académica en cuanto a la labor docente y de investigación, y libertad administrativa en cuanto a la administración del patrimonio universitario; pero autonomía no significa extraterritorialidad de los locales de la Universidad, ni impunidad en cuanto a delinquentes miembros de la comunidad universitaria. Si se cometen delitos deberá actuar la autoridad punitiva estatal; no importa que se cometan en los recintos de nuestra Casa de Estudios." *Periódico El Sol de México*, 4 de septiembre de 1970, pp. 2 y 6.

### III.2.3.1. La autonomía en la Ley Orgánica de la UNAM

La más importante ley que rige a la Universidad, de acuerdo con la tradición recogida y sostenida por la Constitución, es la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, vigente desde el 6 de enero de 1945. La Ley Orgánica es la columna vertebral del derecho universitario y de ella derivan todas las disposiciones que conciernen a la Universidad. Como hemos visto, una de las implicaciones de la autonomía universitaria es el autogobierno (mismo que deriva en la autolegislación). De ese modo la Universidad, de acuerdo con lo que la autonomía permite, y tal y como lo señala la Constitución, tiene no sólo la facultad, sino la responsabilidad de darse su propio orden jurídico, con las limitaciones que ya hemos señalado.

La Ley Orgánica, es una ley federal que le da vida jurídica a la Universidad Nacional Autónoma de México. Esta Ley organiza a la Universidad.

El artículo 1º de la Ley define la naturaleza jurídica de a Universidad. A la letra dice lo siguiente:

“Artículo 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.”

De la naturaleza jurídica de la UNAM hablaremos en su momento. Por lo pronto vemos cómo en la Ley, y dada la autonomía, se dota a la Universidad de

una capacidad jurídica plena. Capacidad esta última, para crear sus normas, ejercerlas, velar por su cumplimiento y resolver las controversias que se susciten en torno a su aplicación; todo ello dentro del ámbito de la jurisdicción universitaria.

Por su parte el artículo 2º de la Ley Orgánica, dispone:

“Artículo 2º.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

- I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley;
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus escuelas;
- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos;

- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma secretaría para impartir esas enseñanzas."

En este artículo se enumeran los derechos que la Ley establece en favor de la UNAM. Ahí se estipula el derecho que tiene la Universidad para organizarse como lo estime mejor dentro de los lineamientos de la propia Ley. Tal disposición (estipulada de manera enunciativa, mas no limitativa), le permite a la Universidad ejercer su autogobierno, de una manera plena, pero responsable; sujetándose a la *bona fide* inherente al espectro universitario. La Universidad tendrá también la capacidad para instituir sus propios mecanismos de control en el ejercicio de ese autogobierno, y para crear los órganos universitarios que velen por el responsable ejercicio de las facultades derivadas de su autonomía.

La Ley establece en su artículo 3º, cuáles serán las autoridades de la Universidad, entre las cuales encontramos una que juega un papel central en el aspecto del autocontrol administrativo y financiero, así como en la fiscalización en el ejercicio del gasto de la Universidad. Veamos esto último:

"Artículo 3º.- Las autoridades universitarias serán: (...)

#### 4. El Patronato. (...)"

### III.2.3.2. La autonomía en el Estatuto General de la UNAM

Después de la Ley Orgánica, el Estatuto General es la más importante norma jurídica que rige a la UNAM; pero si lo consideramos en función de las normas creadas por los propios universitarios en ejercicio de la autonomía, entonces el Estatuto es sin duda la más importante legislación con la que cuenta la Universidad dentro de su seno.

El Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México reproduce en gran parte muchas de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica. Así ocurre por ejemplo con el artículo 1º, que define la naturaleza jurídica de la Universidad, y con el artículo que establece cuáles son las autoridades universitarias, que en el caso del Estatuto es el artículo 12. Ambos omitiremos reproducirlos en un obvio de repeticiones.

El Estatuto ha previsto en el ámbito de la autonomía, la creación y las funciones de los órganos de la Universidad, así como las formas de ejercer algunos de los atributos inherentes a la autonomía universitaria, para cumplir —como ya dijimos— con sus fines de manera responsable y ética. Para ello, tenemos, que el artículo 3º del Estatuto establece que:

“Artículo 3º.- El propósito esencial de la Universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual.”

Tenemos que la UNAM, consciente de su papel en la historia nacional y de su noble compromiso para con México, se impone la obligación de actuar con un

sentido de responsabilidad sustentada en los valores de la ética y el servicio social, pues sabe que la autonomía es una concesión preciosa, de la que hará un uso que la enaltezca a los ojos de los mexicanos y del mundo entero.

### III.3. Implicaciones de la autonomía universitaria.

Hemos visto que el origen jurídico de la autonomía universitaria lo encontramos en la Ley Orgánica de la Universidad, autonomía que es reconocida por la Constitución; hemos visto la forma como se contempla a la autonomía universitaria en nuestro derecho común, mismo que remite al derecho universitario; entonces, dado que es al derecho universitario al que corresponde normar a la autonomía ¿qué implicaciones ha previsto la legislación de la UNAM en torno a ella? Primero debemos entender lo que la UNAM es jurídicamente hablando; para ello debemos conocer su causa y efecto; su naturaleza y fines; el *qué*, el *porqué* y el *para qué* de la Universidad: el *ontos* y el *telos* de la Universidad Nacional, que nos ayuden a entender su papel jurídico dentro del ámbito universitario, que es al que le corresponde definirlo.

#### III.3.1. Aspectos ontológico y teleológico de la autonomía universitaria

##### III.3.1.1. Naturaleza jurídica de la UNAM

“La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública — organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad;

organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."<sup>17</sup>

De la definición que nos da nuestra Ley Orgánica, desprendemos la naturaleza jurídica de la Universidad (su *ontos*), de la siguiente forma:

1. La Universidad es autónoma (aunque tal autonomía no se encuentra definida ni reglamentada);
2. Es una corporación pública;
3. Es un organismo descentralizado del Estado —que no de la administración pública—, ni de ninguno de los otros poderes (como ya señalamos *ab initio*); y
4. La Universidad se encuentra dotada de una capacidad jurídica plena.

El origen de que a la Universidad se le defina como una *corporación* lo encontramos en el siglo XIX, y tiene como antecedente a la Ley Lerdo de 1856, como ya hemos apuntado. Ante el temor de perder sus bienes inmuebles, la Iglesia creó diversas sociedades que en las Leyes de Reforma se denominaron *corporaciones civiles*. La Universidad, víctima de una abierta animadversión liberal (por su carácter confesional), fue considerada una corporación civil. La legislación civil de la segunda mitad del siglo XIX sólo consideraba como personas morales y colectivas al Estado, a las corporaciones de utilidad pública (o pública y particular conjuntamente), y a las sociedades civiles o mercantiles formadas con arreglo a la ley. Mediante esta especificación no se reconocía personalidad jurídica a las aludidas corporaciones civiles.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, artículo 1º.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *El Régimen Patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México*. UNAM, 1977, pp. 138-139.

El concepto de corporación tuvo un gran giro, pues si bien las Leyes de Reforma la habían considerado como una agrupación de particulares, a partir de los últimos códigos civiles del siglo pasado, se le identificó con el carácter mixto de agrupación de *utilidad pública y privada* o eminentemente pública. Por lo que hubo necesidad de denominar a las corporaciones que no tuvieran esa característica, como corporaciones civiles y olvidar su primigenia denotación.

Bajo esta óptica, cuando fue creada la Universidad Nacional mediante la Ley del 22 de septiembre de 1910, se le constituyó como una corporación con personalidad jurídica propia, con un significado de pública (corporación pública), como se desprendía del artículo 34, fracción II del Código Civil de 1884.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México establece que la Universidad es una corporación pública, pero de inmediato señala que es un organismo descentralizado del Estado. El Estado sabemos que debe proveer a la continua satisfacción de los servicios públicos, sea mediante el suministro directo de recursos a la Administración Pública (la centralizada, como las secretarías; la descentralizada; y los organismos desconcentrados); o a sus organismos autónomos que no quedan insertos en la clasificación administrativa tradicional (específicamente las universidades).

A pesar del carácter de organismo descentralizado, nos dice el tratadista Manuel González Oropeza que "al interpretar las demás disposiciones de la Ley Orgánica vigente, el régimen jurídico de la Universidad Nacional desborda los patrones de la descentralización administrativa y configura una nueva forma de

organización, la que denominamos *autoadministración*<sup>18</sup>, que se caracteriza por una completa autonomía administrativa.<sup>19</sup>

Y en apoyo a la naturaleza jurídica única de la Universidad, concluye González Oropeza que "(...) si bien se habla de autonomía técnica y orgánica para determinar a la descentralización, no debe confundirse con la autonomía administrativa, mucho más extensiva que las anteriores *autonomías*, que a través de varias características, conforman la *autoadministración*, forma organizativa diferente a la descentralización administrativa."<sup>20</sup>

### III.3.1.2. Objetivos de la UNAM

También de la definición que nos da nuestra Ley Orgánica, desprendemos los fines de la Universidad (el *telos*), de la siguiente manera:

La Universidad tiene como fines:

1. Impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad;
2. Organizar y realizar investigaciones;
3. Tales investigaciones versarán principalmente sobre las condiciones y problemas nacionales; y
4. La Universidad extenderá con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

---

<sup>18</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 143-144.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 145.

Por su parte, el Estatuto General de la UNAM señala los siguientes fines de la Universidad:

"Artículo 3º.- El propósito esencial de la Universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual."

Este artículo, que complementa lo que dice el artículo 1º sobre la naturaleza jurídica de la UNAM (artículo idéntico al de la Ley Orgánica), nos señala que la Universidad está indisolublemente unida al destino y al interés de la Nación en lo particular, y de la humanidad en lo general. Lo anterior concuerda perfectamente con el origen y destino netamente humanista de la UNAM. A continuación nos dice el artículo 3º que la Universidad se conducirá con un sentido ético y de servicio social, lo cual viene a darle forma definitiva a la teleología de la UNAM: una institución que gracias a su historia, a su indiscutible contribución en el desarrollo de México, y a su sustento social y nacional, fue investida por el Estado de una autonomía especial, la cual ejerce de manera ética y responsable, por ser noble su origen como instrumento para poder cumplir con los fines que la Nación le ha encomendado: estar a su servicio, anteponiendo la *universalidad*, a cualquier interés individual.

Como hemos venido analizando, la autonomía universitaria es el principal instrumento con el que cuenta la UNAM para cumplir con sus fines; es una autonomía sin parangón jurídico en nuestro sistema jurídico, que como ya vimos, no tiene comparación con ninguna otra forma de autonomía, tal y como lo ha reconocido el legislador. Es precisamente esa categoría jurídica única la que le da legitimidad a la Universidad para llevar a cabo su misión nacional, haciendo un uso responsable y ético de las capacidades derivadas de la propia

autonomía, es decir, el autogobierno, la autolegislación, la autogestión, la autoadministración y el autocontrol, inherente este último a su administración.

En esta tesitura, la función del Estado una vez creada la Universidad (mediante la Ley Constitutiva de 1910); Organizada y definida (con la Ley Orgánica de 1945, de la que deriva su Estatuto, del mismo año); y elevada su autonomía a la máxima jerarquía jurídica en nuestro país (el rango constitucional); entonces el papel del Estado es subsidiar al organismo universitario por él creado (definido el subsidio en Ley); y velar por último por que nada atente contra la autonomía que le otorgó a la UNAM.

Las implicaciones de la autonomía que ya hemos mencionado, están entrelazadas entre sí, pues sería difícil concebir a la autonomía universitaria (como categoría *sui generis* de autonomía) si le faltara una de estas características, pues entonces no sería una real autonomía universitaria, sino otra forma de autonomía más acotada, que en nada se adecuaría a lo que la UNAM representa en el ámbito histórico, social y sobre todo jurídico en nuestro país.

Empero, dentro de las capacidades derivadas de la autonomía universitaria, hay dos que son de un interés particular para este trabajo, y son las que tienen que ver de manera directa con la autogestión y el autocontrol. Estas capacidades que devienen de la autonomía y a las que ya nos hemos referido, las habremos de analizar a detalle en el Capítulo V de este trabajo, pero por lo pronto creemos que es importante retomarlas como lo que son: alcances de la autonomía universitaria.

### III.3.2. Alcances de la autonomía universitaria

#### III.3.2.1. La capacidad de autogestión

Cuando hablamos de gestión, hablamos de administración. La gestión está emparentada con la administración. En el caso de la Universidad, y como alcance de la autonomía universitaria, la autogestión cobra un papel primordial, en virtud de constituir la materialización física de la voluntad universitaria para lograr la consecución de sus fines señalados en la ley.

Por la gestión propia entendemos que la Universidad efectúe por sí misma y sin intervención del Estado, las diligencias conducentes a la consecución de sus pretensiones y de los objetivos que ella misma se imponga. Desde luego a través de la autogestión, se inhibe cualquier tipo de mediación en la jurisdicción universitaria por parte del poder público, sin la expresa voluntad universitaria.

En el caso concreto que nos ocupa en este trabajo, sabemos que entre las facultades y responsabilidades que a la UNAM le concede la Constitución en su artículo 3º, fracción VII, se encuentra —además del autogobierno—, la autoadministración, particularmente la autoadministración del patrimonio universitario. De ese modo la UNAM tiene derecho a la autogestión en el uso, destino y canalización de los bienes y recursos que forman su patrimonio.

Lo que se relaciona con el análisis sobre el patrimonio universitario lo efectuaremos en el Capítulo V de nuestra tesis. Pero nos adelantaremos a señalar que el artículo 15 de la Ley Orgánica recoge la tradición histórica que ya vimos desde la fundación de la Universidad (el subsidio del Estado), y sostiene lo que vimos en cuanto a la tradición jurídica de considerar a sus bienes inmuebles acumulados durante siglos, parte de su patrimonio,

reconocido por el Estado. Así, nuestra Ley Orgánica dispone los bienes y recursos que forman parte de su patrimonio, entre los cuales cobra un interés particular para nosotros el que se señala en la fracción VII del comentado artículo: los rendimientos y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fije.

Así tenemos que la autogestión, que es administración, le permite a la Universidad determinar el uso, los modos y los fines a los que habrá de canalizar su patrimonio, entre los que se encuentra desde luego, el subsidio del Estado, que como mencionamos, nació con la misma Universidad en 1551 (v. Capítulo II del presente trabajo).

### III.3.2.2. La capacidad de autocontrol

El autocontrol constituye la espina dorsal de este trabajo, y lo vamos a analizar de manera paulatina, aunque al igual que el patrimonio universitario (en especial el subsidio del Estado), lo haremos en el Capítulo V de nuestra tesis. Para hablar del autocontrol, como alcance de la autonomía universitaria, hemos querido primero conocer *grosso modo*, lo que es el control.

El vocablo *control* nos sirve para describir la actividad de verificación o inspección de la regularidad de un acto o de una serie de actos. El control es el conjunto de medios puestos en funcionamiento para verificar si una acción o una decisión es conforme a las normas generales (políticas, jurídicas, contables o económicas) que se deben observar.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 11.

La palabra control, en su etimología, viene de la palabra *contrôle* (francés antiguo) "es un registro que se lleva por duplicado." En realidad la idea de control es la de "confrontación y búsqueda de conformidad" entre dos elementos.<sup>22</sup>

A la UNAM como hemos visto, no le son aplicables las reglas tradicionales a las que se sujetan los organismos descentralizados de la administración pública, dada su característica singular. Sobre este particular, una vez más acudimos a las fuentes del derecho para ver qué nos dicen al respecto. Veamos primero lo que nos dice la doctrina en torno al control de los organismos que sí están sujetos al Poder Ejecutivo. Al respecto el administrativista y profesor de nuestra Facultad, el Lic. Rafael I. Martínez Morales, en torno a los organismos descentralizados señala que "existe un control o una tutela por parte del Estado, sobre su actuación. Señalada excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México."<sup>23</sup>

Por otro lado, para ver lo que los órganos jurisdiccionales señalan al respecto, una vez más reproduciremos el siguiente criterio; vale la pena:

Octava Época

Instancia: CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-I, Julio a Diciembre de 1989

Página: 568

---

<sup>22</sup> LEVY, Denis en "Aspects généraux du contrôle", *Traité de science administrative*; cit. por VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, en *idem*.

<sup>23</sup> MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo. 1er y 2º Cursos*, Cuarta ed., Ed. Oxford University Press, México, 2000, p. 145.

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA ELECCIÓN DE SUS FUNCIONARIOS NO PUEDE SER CUESTIONADA POR EL ESTADO. En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Gobierno Federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha institución rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su Ley orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libera a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos.

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO."

Amparo en revisión 1264/89. José Guzmán Lazo. 20 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: David Delgadillo Guerrero. Secretaria: Clementina Flores Suárez.

(Lo subrayado es nuestro)

De esta forma somos testigos del modo como el autocontrol del que goza la UNAM, se ve fortalecido por nuestro derecho y sus fuentes inmediatas.

Es importante resaltar que por su propia naturaleza, la UNAM no únicamente se encuentra excluida de la competencia tradicional del Poder Ejecutivo, sino

también y como hemos podido constatar a lo largo de este capítulo, de los otros dos —llamémosles así— poderes (Legislativo y Judicial).

Es aquí en donde el autocontrol juega un papel de capital importancia en la UNAM, dado que como veremos llegado el momento, es uno de los grandes retos a los que se somete la Universidad para ejercer la autonomía que le otorgó el Estado, en un ambiente de ética y responsabilidad.

Así, reflexionando sobre la teleología del autocontrol como un alcance de la autonomía universitaria, diremos que tiene por objeto el que la Universidad alcance un funcionamiento regular y equilibrado de su propia estructura administrativa, con la intención de garantizar la correcta utilización de sus medios (su patrimonio, y en concreto el subsidio estatal); y de racionalizarlos para lograr el cumplimiento de sus tareas y satisfacer sus necesidades.

En el caso concreto del uso que le da a su patrimonio, la Universidad no sólo cuenta con sus propios mecanismos de control para determinar, limitar, vigilar y verificar que sus recursos sean aprovechados de la mejor forma posible, sino que yendo más allá le ha encomendado a sus autoridades (en especial a una, el Patronato) que en el uso de los recursos se vele por que éstos se adecuen a los fines dispuestos en la legislación universitaria y en su presupuesto de egresos; y muy importante: que en su ejercicio se cumpla con ciertos parámetros de eficiencia y que se vigile por su honesta y certera utilización; hecho lo cual, se le rinde cuentas a los propios órganos de la UNAM.

Una vez estudiada la forma como ven a la autonomía universitaria nuestras distintas fuentes del derecho (incluida nuestra Constitución y la legislación universitaria); y ya que analizamos la naturaleza de la UNAM y su autonomía en cuanto a sus alcances (concretamente la autoadministración, la autogestión y

el autocontrol), ahora nos concretaremos a desentrañar a la fiscalización como una de las funciones del Estado mexicano, relacionándola con la rendición de cuentas, imprescindible en una democracia moderna.

De gran interés e importancia, será el estudio que haremos en el siguiente capítulo sobre los alcances de la fiscalización estatal y la autonomía universitaria en el sistema jurídico español, tan emparentado con el nuestro. Muy interesante será el conocer hoy en día los alcances de la autonomía universitaria en España, los cuales en su calidad de Derecho Comparado, son de gran utilidad para ayudarnos a entender la realidad mexicana, la realidad de la UNAM.

Nos seguimos acercando al objetivo que nos impusimos en este trabajo.

## CAPÍTULO IV

### LA FISCALIZACIÓN COMO FUNCIÓN DEL ESTADO

*Sumario:* IV.1. Aspectos ontológico y teleológico de la fiscalización. IV.1.1. Concepto de fiscalización. IV.1.2. Los fines de la fiscalización. IV.2. La fiscalización de los organismos públicos en México. IV.2.1. La importancia de la rendición de cuentas. IV.3. Las universidades autónomas y la legislación fiscalizadora en el Derecho Comparado. IV.3.1. España y el tratamiento fiscalizador a sus universidades en el marco de su autonomía. IV.3.1.1. La autonomía universitaria en la Constitución Española. IV.3.1.2. La Ley de Reforma Universitaria de 1983. IV.3.1.3. La Ley Orgánica de Universidades de 2001. IV.3.1.4. Los Estatutos de la Universidad de Salamanca. IV.3.2. La legislación fiscalizadora de los organismos públicos en España. IV.3.2.1. La Ley General Presupuestaria. IV.3.2.2. La Ley de Auditoría de Cuentas. IV.3.2.3. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.

#### IV.1. Aspectos ontológico y teleológico de la fiscalización.

Entramos ahora de lleno a estudiar a la fiscalización como una de las funciones del Estado. Es necesario conocer lo que es y lo que implica, pues su conocimiento es sustancial en nuestra investigación, más a sabiendas de que es precisamente el estudio de una ley de fiscalización la que constituye la razón de ser de nuestro trabajo.

¿Qué es la fiscalización? ¿Cuál es su finalidad? ¿Quién la efectúa? ¿Cómo lo hace? ¿A quién le aplica y en qué grado? Eso lo veremos a continuación.

#### IV.1.1. Concepto de fiscalización

El diccionario de nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas contiene diversas acepciones sobre el término *fiscalización*; desde las administrativas hasta las de corte tributario. A continuación reproduciremos la que se adecua a nuestro tema de estudio:

“La palabra *fiscalización* es un galicismo de uso frecuente en la terminología administrativa, que sirve para denotar la función de control que las autoridades ejercen en una materia determinada. (...) En castellano, el verbo *fiscalizar* tiene un sentido discutible, anfibológico, ya sea como el resultado de realizar el oficio de fiscal, o bien el de ‘criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro’, ambas son las acepciones que le atribuye la Real Academia Española.”<sup>1</sup>

Por su parte la Enciclopedia Jurídica Omeba refiere una definición de fiscalización en los siguientes términos:

“En su significación común, los términos ‘fiscalización’, ‘control’ y ‘contralor’ (del francés *contrôleur*) son considerados como sinónimos, si bien es cierto que el vocablo ‘control’ (...) tiene una acepción más amplia que los otros dos, desde que se lo aplica no sólo para las funciones específicas de vigilancia, verificación, o comprobación, es decir, al conjunto de medios adoptados para vedar, dentro de lo humano, los actos perjudiciales de los que tienen a su cargo la administración de una hacienda (...).

La noción de ‘fiscalización’ es así inseparable de toda actividad administrativa. (...) El control es indispensable; es un seguro —se ha dicho— contra la

---

<sup>1</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*. Vol. “D-H”, UNAM-Porrúa, México, 1998, p. 1708.

negligencia o el delito; el gasto que demanda, es la prima. (...) Las funciones de la fiscalización o control, en las haciendas del Estado, se extiende a todos los aspectos de la gestión financiera y patrimonial y asume diversas formas o modalidades.”<sup>2</sup>

Por último nos dice nuestra fuente que la fiscalización tiene por objeto “asegurar la regularidad de la gestión ejecutiva, vale decir, verificar el cumplimiento de los presupuestos (sobre todo en cuanto marcan limitaciones al poder administrador), así como los demás aspectos de la gestión financiera y patrimonial.

Mediante esta actividad, se atiende particularmente al control de los movimientos de las entradas (ingresos); salidas (egresos); transferencias de fondos, títulos y valores; operaciones especiales de deuda pública, emisiones, etcétera, así como la gestión de los bienes patrimoniales.”<sup>3</sup>

#### IV.1.2. Los fines de la fiscalización

Como bien sabemos, cualquier organismo —en sentido amplio—, para poder cumplir con sus fines, requiere recursos. Esos recursos una vez obtenidos (ingresos), son manejados y ejercidos, y por lo mismo se transforman en gasto (egresos).

En el caso del Estado y concretamente de la administración pública, para que exista un orden en la manera de obtener, manejar y canalizar sus recursos, es

---

<sup>2</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Tomo XII “F-G”, Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, pp. 313-315.

<sup>3</sup> *Idem.*

que existen los mecanismos de control. La fiscalización es una función estatal, que se encuentra estrechamente ligada a la actividad administrativa. El Estado busca vigilar el uso que se le da a sus recursos; busca también verificar que el organismo destinatario los canalice conforme a sus fines; y una vez ejercidos, buscará comprobar —de manera fehaciente (generalmente documental)— el destino último de esos mismos recursos.

Cuando decimos en un sentido amplio que la fiscalización es el criticar y traer a juicio las acciones u obras de otro (como dijimos *ab initio*), sin duda podemos afirmar que se requiere de un ente que efectúe esa acción de revisar las acciones de otro. La forma de control a la que nos referimos, es aquella realizada de forma obligatoria debido a que se encuentra prevista en un texto legislativo o por la propia Ley Fundamental.

A propósito del Estado y el poder público, según el constitucionalista Karl Lowenstein, existen básicamente dos formas de control de los órganos del Estado: el intraorgánico y el extraorgánico. El primero, al que también se designa como *autocontrol* se da al interior de cada uno de los poderes clásicos. Por su parte, el control interorgánico o *externo*, se refiere a los controles que ejercen los poderes públicos recíprocamente.<sup>4</sup>

Como podemos desprender de la lectura del párrafo anterior, y considerando lo que ya hemos estudiado, la UNAM no entraría en ninguna de las formas que ahí se enuncian, pues por un lado como ya sabemos, no pertenece a ninguno de esos “tres poderes clásicos”, por lo que la acepción de *autocontrol* que nos señala Lowenstein es diferente a la connotación que sobre tal le aplica a la UNAM, dada su autonomía dentro de la realidad mexicana. Por otro lado, es

---

<sup>4</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 18.

obvio que la UNAM no es un "poder" del Estado (en el sentido divisorio que definió Montesquieu), y que tampoco forma parte de ninguno de los tres poderes constituidos, sino que es un organismo descentralizado del Estado, por lo que no podría desde luego ser sujeta de esa forma de control *interorgánico* o *externo*, que más bien está encaminado a lograr un equilibrio de poderes.

La fiscalización de los recursos públicos reviste una importancia singular en cualquier régimen de gobierno democrático. Como veremos a continuación, la fiscalización y la rendición de cuentas van de la mano, pues para que ésta exista, es imprescindible la acción de aquélla.

#### **IV.2. La fiscalización de los organismos públicos en México.**

La fiscalización sobre el desempeño financiero y contable de la Administración Pública Federal y sus componentes, es ejercida en nuestro país por el Poder Ejecutivo y por el Legislativo. La fiscalización que lleva a cabo el Poder Legislativo en México, por su importancia y dado que constituye uno de los temas centrales de nuestra investigación, la habremos de abordar por separado en el último capítulo de este trabajo, a la par de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Más adelante analizaremos también a la fiscalización en la UNAM, por lo que en este momento abordaremos a la que efectúa el Poder Ejecutivo a los organismos que lo integran.

A pesar de que la UNAM no encuadra dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, consideramos importante hacer mención de la fiscalización que efectúa la Administración Pública Federal a sus dependencias, ya que con posterioridad será el Poder Legislativo quien a su vez la fiscalice a ella.

En la Administración Pública Federal la función de fiscalización la realiza la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)<sup>\*</sup>. Esta dependencia se encarga de fiscalizar a la propia administración centralizada (a la cual pertenece), a los organismos públicos descentralizados de la administración pública, y a las empresas u organismos parastatales.

La SECODAM es una dependencia de la administración central, encargada de ejercer funciones de regulación, control, vigilancia, inspección y evaluación de las actividades de la administración pública. Además, ejerce facultades disciplinarias respecto de los funcionarios públicos.

Las funciones de la SECODAM en torno a la administración pública son:

1. *La regulación.*- Por la cual se establecen las reglas generales relativas a la práctica de controles e inspecciones;
2. *De vigilancia e inspección.*- En el ejercicio del presupuesto de egresos y en su coherencia presupuestaria, mediante las auditorías directas; la revisión, inspección y vigilancia de la plena observancia de las leyes y normas en materia de obras y contratos públicos, así como del control de adquisiciones; y
3. *La función de coordinación.*- La Secretaría se encarga del Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental.

Es a la SECODAM a quien corresponde la emisión de las reglas generales de funcionamiento de las contralorías internas, e interviene de oficio o a petición

---

<sup>\*</sup> Conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente.

de los órganos de control interno, para verificar la observancia de los procedimientos y la búsqueda de responsabilidades. Ella controla la conformidad de las actividades respecto de las leyes, los programas y las reglas de buena gestión.<sup>5</sup>

Ya vimos lo que es la fiscalización, sus motivos y sus formas, pero ¿cuál es la causa última a la que se encamina la fiscalización como tal? La respuesta tiene que ver con un concepto que en su forma democrática, es nuevo en la vida política y social de México: la rendición de cuentas.

#### IV.2.1. La importancia de la rendición de cuentas

En una democracia republicana y representativa como la nuestra, la rendición de cuentas es la herramienta última de la gestión pública; es por decirlo de algún modo, la etapa superior de la fiscalización. Su propósito esencial es el que la ciudadanía conozca el modo como están ejerciendo el poder los gobernantes, quienes a final de cuentas están en el poder gracias al voto ciudadano, expresado en las urnas.\*

El mejor instrumento con el que cuenta el ciudadano para juzgar el desempeño de sus gobernantes, es el que deriva de la rendición de cuentas que estos hacen sobre su mandato. A partir de ahí la sociedad contará con los elementos

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 145-152.

\* Es aquí en donde nos mostramos entusiastas partidarios de la fascinante teoría que considera al proceso electoral como un contrato, por el cual el ciudadano "contrata" mediante su voto, a quien lo gobernará, de una lista de aspirantes. El gobernante "contratado" a su vez deberá rendirle cuentas a su elector sobre el desempeño de su gestión (que tiene un plazo), y al final de ese periodo (o antes de ser necesario), la ciudadanía decidirá si continúa el contrato o lo "rescinde", mediante el documento *sine qua non* de ese contrato: la boleta electoral.

necesarios para evaluar la función gubernamental, en términos de legalidad; cumplimiento de los presupuestos; eficiencia y calidad; y honestidad.

En el caso de la rendición de cuentas relativa al ejercicio del gasto público federal, cuando exista deshonestidad y corrupción por parte del gobernante, éste incurrirá en responsabilidad, que podrá ser de los tipos político (sancionada sólo por el Poder Legislativo); administrativo (sancionada principalmente por el Poder Ejecutivo); y las civil y penal (sancionadas por el Poder Judicial de la Federación).

En el Mensaje a la Nación que dio después de asumir su cargo el 1º de diciembre de 2000, en el Auditorio Nacional, el Presidente Vicente Fox Quesada, leyó un Código de Ética para los servidores públicos, en cuya parte conducente señaló:

“RENDICIÓN DE CUENTAS: Proveeré la eficacia y la calidad en la gestión de la administración pública, contribuyendo a su mejora continua y a su modernización, teniendo como principios fundamentales la optimización de sus recursos y la rendición de cuentas.”<sup>6</sup>

Mientras tanto, en el evento en el que el gobierno federal y los partidos políticos llevaron a cabo la Firma del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, en Palacio Nacional, el 7 de octubre de 2001; el Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, dio lectura a los objetivos políticos del Acuerdo, en cuya parte conducente se lee:

---

<sup>6</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: [http:// www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

"(...) 5.- Afianzar las políticas de transparencia, de rendición de cuentas, de combate a la corrupción y a la impunidad, especialmente en materia de (...) los daños patrimoniales contra la nación."<sup>7</sup>

Los retos que por su parte ha asumido la SECODAM a partir de la administración del Presidente Vicente Fox, están expresados del siguiente modo:

"Dos de los compromisos que sostenemos en la presente administración son: la transparencia y la rendición de cuentas. En ese sentido, la SECODAM ha asumido el reto de disminuir los casos de corrupción y malas prácticas al interior de la Administración Pública Federal a través de la cultura de la prevención y el manejo claro y transparente de los recursos públicos. (...) Con la ayuda de los ciudadanos y el compromiso de nuestra parte, estamos convencidos en que lograremos construir el México que todos queremos. Esa es nuestra apuesta y estos nuestros hechos."<sup>8</sup>

Es así como la oportuna rendición de cuentas juega un papel central en la Administración Pública Federal, y se convierte en el mejor camino para que el Poder Ejecutivo logre ante los ojos de la sociedad la legitimidad moral en el ejercicio de su función administrativa.

Como veremos más adelante, el concepto de rendición de cuentas en la gestión pública —específicamente en el campo administrativo y presupuestal—, no es privativo de la Administración Pública Federal, sino que por el contrario se encuentra desarrollado en el Poder Legislativo, en el Judicial, y en los

<sup>7</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: *Ibidem*.

<sup>8</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://www.secodam.gob.mx/rendicion/rendicion.html>

organismos del Estado constitucionalmente autónomos (de manera muy destacada en la UNAM).

Antes de analizar a nuestra UNAM y sus formas de fiscalización y rendición de cuentas; y por supuesto antes de analizar al Poder Legislativo y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, hemos creído conveniente ver hacia afuera, a otras realidades jurídicas. Por ello fue que decidimos investigar el tratamiento que la ley le da a las universidades autónomas, así como a los conceptos de fiscalización y rendición de cuentas, en el Derecho Comparado.

### **IV.3. Las universidades autónomas y la legislación fiscalizadora en el Derecho Comparado.**

De manera particular decidimos voltear hacia España. ¿Porqué a España? La respuesta pareciera lógica: En primer lugar, porque nuestro sistema jurídico y el de prácticamente toda América Latina, tiene su origen histórico —en términos generales— en el derecho español; en segundo lugar porque en ese sentido, el derecho español es en el mundo (sin contar a Latinoamérica) el que más analogías contempla con respecto a nuestro propio sistema jurídico. Pero más allá de eso, en tercer lugar, elegimos a España por dos circunstancias especiales: una de ella es que la UNAM y nuestro Derecho Universitario como ya vimos, tienen en la universidad española del siglo XVI (particularmente la de Salamanca), a su antecedente directo; éstos antecedentes en muchos aspectos jurídicos e institucionales, continúan vigentes. La otra razón tiene que ver con la autonomía: España es un país en el cual el concepto de autonomía se encuentra muy reglamentado, incluyendo a sus universidades. Todo ello nos será de una enorme utilidad en este trabajo, pues el estudio comparativo en el

campo del derecho, suele ser útil y puede contribuir a enriquecer o a modificar, pero también a reafirmar, nuestra propia identidad jurídica.

Veamos pues, lo que sucede en España.

#### IV.3.1. España y el tratamiento fiscalizador a sus universidades en el marco de su autonomía

España tiene la peculiaridad de ser un país en el que el concepto de *autonomía* en su organización jurídica y política, suele ser contrastante y en ocasiones realmente contradictorio. Pocos países han logrado imprimir en su realidad, el papel que a la autonomía han dado el pueblo y el gobierno español. Tal circunstancia no es gratuita, si consideramos que en muchos sentidos la autonomía como categoría jurídica, tiene un origen histórico muy rancio, que vio la primera luz en los privilegios y los fueros concedidos por los monarcas hispanos a las personas, poblaciones e instituciones, por lo menos desde el siglo XIII. El derecho español como vemos, tiene una raíz histórica muy arraigada por lo que hace al tema de la autonomía (como categoría jurídica, pero también política).\*

Por lo que se refiere a la universidad española, y como recordaremos, ésta desde luego se encontró desde sus inicios indisolublemente unida al Estado, por lo cual también fue beneficiada de los privilegios y de los fueros otorgados por la Corona; aunque como recordaremos, fue la Universidad de Bolonia la primera que obtuvo privilegios reales, y posteriormente la siguieron las

---

\* V. Capítulo II.

universidades de la península ibérica. Tales privilegios vendrían a derivar en lo que siglos después sería la autonomía universitaria.

La autonomía universitaria en España es compleja, y como señalamos al inicio, tremendamente contradictoria: llama la atención el desigual tratamiento que se le ha dado no sólo dentro de periodos históricos que cronológicamente no están muy separados, sino inclusive dentro de una misma normatividad.

España fue pionera de la autonomía universitaria desde el siglo XIII; pero durante el siglo XX y el inicio del tercer milenio, ha variado la connotación jurídica que le ha impreso a la misma. Precisamente en la actualidad, la sociedad española se encuentra dividida en torno a las implicaciones de la nueva Ley Orgánica de Universidades (asombrosamente contradictoria a nuestro juicio), a la que nos referiremos un poco más adelante. Vayamos por partes.

El régimen del General Francisco Franco (1939-1975), significó lógicamente, un retroceso para la autonomía universitaria española. Durante ese periodo, el Estado español se rigió por leyes normativas llamadas "fundamentales", las que desde luego alcanzaron a la educación superior. Una de ellas fue la Ley de Ordenación Universitaria de julio de 1943, la cual mantendría su vigencia hasta la de Villar Palasí en 1970. Tras las oportunas depuraciones, la universidad quedó vinculada a las ideologías dominantes de la Falange, el Catolicismo tradicionalista y los principios del Movimiento. Los poderes se concentraron en el rector, nombrado desde el Ministerio (de Educación), y que debía ser catedrático y militante de la Falange. La rigidez administrativa, el control y la

jerarquía constituían la norma. El régimen franquista concibió a la universidad como un instrumento de poder a su servicio.<sup>9</sup>

A la precaria universidad de los años 40 y 50 —elitista y sujeta a un control político riguroso—, sucedieron las aceleradas transformaciones sociales de los años 60, que cristalizaron en el nuevo marco ofrecido por la Ley Villar Palasí de 1970. En esencia se concedió cierta autonomía a las universidades en materia de investigación y docencia. En lo institucional, reaparecieron los claustros universitarios con ciertos poderes, además de la facultad de presentar una terna para la elección rectoral por el Ministerio. La Ley de 1970 tuvo una importante significación, ya que dio lugar a un modelo diferente de Universidad, un poco más libre y democrática, más dinámica y abierta a la sociedad.<sup>10</sup> La consecuencia de la Ley de 1970 se dejaría sentir de manera directa en la Constitución de 1978 y en la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

Es significativo el hecho de que al mismo tiempo en que la UNAM y su Rector Gómez Morin, luchaban por la consolidación de su autonomía en los años 30's, en España estaba por dar inicio un periodo oscuro para las universidades, que duraría casi cuatro décadas.

#### IV.3.1.1. La autonomía universitaria en la Constitución Española

La muerte de Franco en 1975, trajo como consecuencia el inicio de un exitoso proceso de transición política a la democracia en España, encabezado por el Rey Juan Carlos I de Borbón. Tras los Pactos de La Moncloa de 1977, los

---

<sup>9</sup> FUENTE ELECTRÓNICA:

[http://www.universia.ua.es/universidades/historia/Universidades\\_historia\\_reciente.htm](http://www.universia.ua.es/universidades/historia/Universidades_historia_reciente.htm)

<sup>10</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: *Idem*.

españoles se dieron a la tarea de desarticular la estructura político-administrativa del franquismo y de allanar el camino de las instituciones democráticas. Por supuesto la Universidad, como catalizadora social, se vio beneficiada de la transición. Así, en 1978 cuando se elaboró la nueva Constitución Española que entró en vigor al año siguiente, no sólo se revivió a la autonomía universitaria que había permanecido en el ostracismo durante el franquismo, sino que se le elevó a rango constitucional (un año antes de que nosotros lo hiciéramos en México).

Por lo que respecta a la autonomía universitaria, la Constitución Española de 1978 señala en su artículo 27.10, lo siguiente:

“Artículo 27. –

(...)

10. Se reconoce la autonomía de las universidades, en los términos que la ley establezca.”<sup>11</sup>

Al igual que en México, la Constitución española *reconoce* la autonomía universitaria *concedida* por la ley. Sólo que a diferencia de nosotros, el orden jurídico hispano posterior al franquismo, primero elevó a rango constitucional la autonomía de las universidades, y después legisló sobre la materia. En cualquiera de los dos casos, la autonomía universitaria está revestida de la categoría jurídica máxima.

---

<sup>11</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://www.alcazaba.unex.es/constitucion/tituloI.html>

Una diferencia importante, que resulta conveniente resaltar entre la estructura jurídica esencial mexicana y la española, es la siguiente:

- a) En el caso de México, concretamente de nuestra Universidad, el Congreso de la Unión creó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, la cual como ley federal, es el más importante ordenamiento jurídico que rige a la UNAM. Cada universidad autónoma en nuestro país cuenta con su propia ley orgánica, sea ésta federal o estatal. En ejercicio de su autonomía, las universidades crean a su interior sus propios estatutos, sin la injerencia del poder público (*autogobierno y autolegislación*).
  
- b) En el caso de España, la Universidad puede ser creada tanto por las Cortes Generales\*, como por las Comunidades Autónomas. Empero, recientemente entró en vigor una especie de gran ley orgánica común a todas las universidades, que es la nueva Ley Orgánica de Universidades; misma que sustituyó a la anterior Ley de Reforma Universitaria de 1983 (que también era común para todas las universidades). Las universidades en la nueva ley (como en la anterior), y a pesar de su autonomía, deben tolerar la injerencia de las Comunidades Autónomas en varios aspectos de su vida interior, incluyendo aspectos tan sustanciales para la autonomía universitaria como lo es la *autolegislación*: En España las universidades pueden crear sus estatutos, pero éstos deberán ser aprobados por el poder público (las Comunidades Autónomas), las cuales podrán crear estatutos provisionales para las universidades en el supuesto de que éstas no los creen dentro de un periodo determinado de tiempo.

---

\* Las Cortes Generales son el equivalente español de nuestro Congreso de la Unión (es decir, el Poder Legislativo, en pleno). Las Cortes Generales están compuestas por lo que en España llaman el "Congreso de los Diputados" y por el Senado.

Por la importancia que tuvo, y por su influencia en la conformación del marco normativo vigente, es que antes de analizar a la nueva Ley Orgánica de Universidades, estudiaremos a manera de antecedente, a su precursora: la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

#### IV.3.1.2. La Ley de Reforma Universitaria de 1983

Anterior a la Ley de Reforma Universitaria de 1983, y a la par de la discusión en torno a la nueva Constitución que se generó en 1978, hubo en España algunos intentos por legislar en materia de universidades; específicamente en materia de autonomía universitaria. El más importante de esos intentos fue el Proyecto de Ley Orgánica de Autonomía Universitaria, también de 1978, el que a la larga y después de una discusión intensa que incluyó la participación decidida de los propios universitarios, se transformó en la ley que en este apartado analizamos dentro de la temática que nos importa.

La autonomía universitaria española guarda una estrecha relación con la compleja realidad política de ese país, en la cual no nos adentraremos, pero que infiere en el modelo actual de la universidad hispana.

La Ley de Reforma Universitaria de 25 de agosto de 1983 (conocida también en España como Ley Orgánica, 11/1983), tenía contradicciones por lo que hace a las implicaciones de la autonomía universitaria que norma. Veamos lo que contemplaba esta ley reguladora de las universidades del país ibérico, por lo que respecta a la autonomía, a la fiscalización y a los modelos de control:

Por principio de cuentas, la ley en comento señalaba lo siguiente:

1. Que son funciones de la Universidad al servicio de la sociedad, el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas (art. 1.2, inciso c);
2. Las universidades están dotadas de personalidad jurídica y desarrollan sus funciones en régimen de autonomía y de coordinación entre todas ellas (art. 3.1);
3. Un aspecto sumamente importante de la Ley de Reforma Universitaria es que normó y definió con claridad las implicaciones de la autonomía universitaria en España. Esto como dijimos en su momento,<sup>\*</sup> es algo de lo que carece la normatividad que rige a la UNAM, y que a nuestro juicio debiera ser subsanado, dado que la ausencia de definiciones claras — insertas en la propia ley—, sobre lo que implica la autonomía universitaria, nos obliga a remitir a las demás fuentes del derecho, como vimos en el capítulo anterior. Así la ley española señaló en su artículo 3.2, lo que comprende la autonomía de las universidades. Lo reproducimos de manera íntegra a continuación:
  - a. La elaboración de los Estatutos y demás normas de funcionamiento interno.\*\*
  - b. La elección, designación y remoción de los órganos de gobierno y administración.
  - c. La elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes.
  - d. El establecimiento y modificación de sus plantillas.

---

<sup>\*</sup> V. Capítulo III.

<sup>\*\*</sup> Con las salvedades a las que hicimos alusión párrafos arriba.

- e. La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que ha de desarrollar sus actividades.
- f. La elaboración y aprobación de planes de estudio e investigación.
- g. La creación de estructuras específicas que actúen como soporte de la investigación y la docencia.
- h. La admisión, régimen de permanencia, y verificación de conocimientos de los estudiantes.
- i. La expedición de títulos y diplomas.
- j. El establecimiento de relaciones con otras instituciones académicas, culturales o científicas, españolas o extranjeras.
- k. Cualquier otra competencia necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas en el artículo 1º de la presente ley.

Como vimos en los incisos supracitados, la autonomía universitaria en esa ley, comprendía la elaboración, aprobación y gestión de sus presupuestos y la administración de sus bienes. Esto que de una primera lectura pareciera confirmar el carácter autonómico de la universidad hispana, se vio severamente anulado por la injerencia estatal en la vida universitaria, como veremos párrafos más adelante.

- 4. La Ley en comento dispuso que la creación de las universidades podría ser llevada a cabo tanto por la Ley de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se estableciera, como por ley de las Cortes Generales, pero en este último caso, de conformidad con la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 5º).
- 5. Por lo que hace al régimen jurídico, las universidades se regían conforme a la Ley de Reforma Universitaria, a las normas dictadas por el Estado y las

Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y por sus Estatutos (artículo 6°).

6. Por lo que hace a los Estatutos (nos decía la citada Ley), su elaboración era competencia de las universidades, y si se ajustaban a la Ley de Reforma Universitaria, serían aprobados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente (artículo 12).

En esta disposición notamos lo que dijimos arriba: que la autonomía universitaria en España conforme al texto legal en comento, se vio afectada con la injerencia del poder público, dado que ésta neutraliza de tajo, las capacidades de autogobierno y autolegislación de las universidades, algo que como hemos visto, sería inadmisibile en la realidad mexicana.

7. A continuación la Ley de Reforma Universitaria dio vida a una figura que merece ser tomada en cuenta. Nos referimos al *Consejo Social* (artículo 14). Al respecto, la legislación referida consideraba:

- Al Consejo Social, como el órgano de participación de la sociedad en la Universidad.
- Que corresponde al Consejo Social la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta de la Junta de Gobierno\* y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Conforme al texto, le corresponde igualmente promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

---

\* Como podemos observar, en España la Junta de Gobierno de las Universidades tiene una función distinta a la que tiene dicho cuerpo colegiado en la UNAM (la principal como recordaremos es la elección del Rector). En la UNAM, como veremos en su momento, la realidad presupuestaria y de programación es diferente.

- En su composición, el Consejo Social está integrado por autoridades universitarias, por una representación de los intereses sociales a juicio de la correspondiente Comunidad Autónoma, y por representantes de sindicatos y asociaciones empresariales.
8. Por último, analicemos la forma como la Ley de Reforma Universitaria contempló el régimen económico y financiero de las universidades. Tal régimen se encontraba contenido en el Título Séptimo de esa ley.

Rescatamos los aspectos más importantes de la extinta ley, del modo siguiente:

- ◆ Las universidades gozan de autonomía económica y financiera en los términos establecidos en la Ley (artículo 52).
- ◆ La Ley dispuso aquello que constituiría el patrimonio universitario (bienes, derechos y acciones), exceptuándose los bienes integrantes del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional. Y por lo que hace a la administración y disposición de los bienes de dominio público, así como los patrimoniales, éstas se debían ajustar a las normas de tal materia (artículo 53).\*
- ◆ La Ley estableció que las universidades públicas serían subvencionadas por las Comunidades Autónomas (artículo 54.1).
- ◆ Las universidades elaborarían y aprobarían (una vez asignada la subvención), una programación plurianual y un presupuesto anual (artículo 54.1).
- ◆ La Ley dispuso al presupuesto como público, único y equilibrado; compuesto por la totalidad de sus ingresos y gastos (artículo 54.2).

---

\* Autoadministración patrimonial acotada.

- ◆ También dispuso todo aquello que contendría el presupuesto en su estado de ingresos (artículo 54.3).
- ◆ Nos decía la Ley de Reforma Universitaria que la estructura del presupuesto de las universidades y de su sistema contable deberían adaptarse en todo caso, a las normas que con carácter general están establecidas para el sector público, a los efectos de la normalización contable (artículo 54.5).

Esto es algo que no ocurre en la UNAM, y que no contempla su Ley Orgánica, lo cual juzgamos acertado, ya que supondría una vulneración a las capacidades de autogestión y autoadministración inherentes a su autonomía, como vimos en el Capítulo III. En todo caso, creemos que cualquier acuerdo de homologación en los sistemas contables de la UNAM, sería producto de la expresa voluntad universitaria, pero no de la obligatoriedad.

- ◆ Las transferencias de gastos corrientes a gastos de capital podrían ser acordadas por el Consejo Social. Las transferencias de gastos de capital a cualquier otro capítulo podrían ser acordadas por el Consejo Social, previa autorización de la Comunidad Autónoma (artículo 55.3).

Una vez más somos testigos de una diferencia en la apreciación que sobre la autonomía universitaria, tenía esta ley española con relación a la mexicana: para nosotros sería inadmisibles cualquier intervención estatal que supusiera que el poder público le dijera a la UNAM el modo y la forma de disponer de sus recursos y de su patrimonio; ello atentaría de manera severa contra la autonomía universitaria, al restringir las capacidades de autoadministración y autogestión.

- ◆ Por último, la Ley de Reforma Universitaria decía en su artículo 56, que las universidades asegurarían el control interno<sup>\*</sup> de sus gastos e inversiones, organizando sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica. Con el fin de dar cumplimiento a esto último, la Intervención<sup>\*\*</sup> desarrollaría sus actividades mediante las técnicas de auditoría contable. Y concluye este apartado de la Ley disponiendo que las universidades podrían adquirir por adjudicación directa sus bienes, previo acuerdo favorable del Consejo Social.<sup>12</sup>

La Ley de Reforma Universitaria de 1983 como pudimos percatarnos, otorgó un trato muy peculiar a las universidades autónomas. Les reconoció (e incluso definió) lo que comprende la autonomía universitaria, pero por otro lado restringió las implicaciones de esa autonomía de un modo que en la UNAM nos parecería inadmisibile, dada nuestra experiencia histórica.

Una vez que vimos lo que disponía la ley abrogada, veamos lo que señala la ley vigente. También lo haremos a partir de la temática que nos interesa.

#### IV.3.1.3. La Ley Orgánica de Universidades de 2001

La Ley Orgánica de Universidades de 2001, conocida también como Ley Orgánica 6/2001, que entró en vigor el 13 de enero de 2002, y que al momento de escribir estos párrafos está generando una gran resistencia en España, pretende insertar a la educación superior de la nación ibérica en un nuevo contexto dentro de la Unión Europea y el mundo en general. En la exposición

<sup>\*</sup> Nosotros concebimos al control interno como un autocontrol.

<sup>\*\*</sup> Se refiere a la Intervención General de la Administración del Estado, equivalente a nuestra SECODAM, sobre cuyas funciones puntualizaremos posteriormente.

<sup>12</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://www.campus.usal.es/une/ofe/iru-pre.html>

de motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Universidades se señala que el sistema universitario español ha experimentado profundos cambios en los últimos veinticinco años de democracia. Dice que durante las últimas décadas, la vieja institución universitaria se ha transformado radicalmente; que la Constitución de 1979 consagró la autonomía de las universidades y garantizó, con ésta, las libertades de cátedra, de estudio y de investigación, así como la autonomía de gestión y administración de sus propios recursos.

La Ley Orgánica de Universidades, al igual que su antecesora, define todo lo que comprende la autonomía de las universidades. La Ley contiene la capacidad de las universidades por elegir, designar y remover —en ejercicio de su autonomía— a sus propios órganos de gobierno y representación, pero eliminó a los de administración, contenidos en la ley anterior.

La Ley mantiene en su artículo 6 la supeditación de la legislación interna (los Estatutos) a la aprobación del poder público (vía el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma), mediante un “control de legalidad.” Instituye una *afirmativa ficta* para el supuesto de que transcurridos tres meses desde la fecha de presentación de los Estatutos al citado Consejo de Gobierno, no hubiera recaído resolución expresa.

Por lo que hace a la figura del Consejo Social, la nueva ley la conserva en su artículo 14, aunque con algunas modificaciones en su estructura. Del funcionamiento de esa figura desprendemos lo siguiente:

- a) El Consejo Social promoverá la colaboración de la sociedad en la financiación de la sociedad. Sería fabuloso que la UNAM procurara una más decidida participación de la sociedad en su financiamiento.

- b) Le corresponde la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la Universidad, a propuesta del Consejo de Gobierno. Además le corresponde aprobar las cuentas anuales de la Universidad y las de las entidades que de ella puedan depender.
- c) Un cambio importante se da en la composición del Consejo Social. Ahora será la Ley de la Comunidad Autónoma la que regulará la composición y funciones del Consejo Social y la designación de sus miembros de entre personalidades de la vida cultural, profesional, económica, laboral y social, que no podrán ser miembros de la comunidad universitaria. Las autoridades universitarias continuarán formando parte del Consejo Social. En este último caso la Ley hace referencia a que el Consejo se integrará por el Rector, el Secretario General, y el Gerente; así como por un profesor, un estudiante y un representante del personal de administración y servicios, elegidos por el Consejo de Gobierno de entre sus miembros. Empero, el Presidente del Consejo Social será nombrado por la Comunidad Autónoma.
- d) Finalmente se estipula en la Ley que el Consejo Social, para el adecuado cumplimiento de sus funciones, dispondrá de una organización de apoyo y de recursos suficientes.

La nueva ley estipula el régimen económico y financiero de las universidades públicas en su Título XI. Los puntos más sobresalientes son:

- Se reconoce la autonomía económica y financiera de las universidades en los términos establecidos en la Ley; sin embargo, en el ejercicio de sus competencias económico-financieras, las universidades se registrarán conforme a lo previsto en el Título, así como por la legislación financiera y presupuestaria aplicable al sector público.

- Se define todo aquello que constituye el Patrimonio de la Universidad (bienes, derechos y obligaciones). Los mismos gozarán de una exención tributaria, siempre que recaigan sobre la Universidad en concepto legal de contribuyente. A diferencia de la Ley de Reforma Universitaria, aquí sí se permite la traslación de la carga tributaria cuando sea posible.
- A diferencia de la subvención contemplada por la Ley de Reforma Universitaria, la nueva ley habla más específicamente de "transferencias para gastos corrientes y de capital fijadas, anualmente, por las Comunidades Autónomas." Esto por un lado elimina el concepto de subsidio, pero también predetermina los fines a los que habrán de sujetarse tales transferencias, lo que a nuestro juicio, atenta contra la autonomía universitaria.
- El concepto de subvenciones en el marco de la autonomía universitaria, se distorsiona con lo anterior.
- Se mantiene en la Ley la acotación a la capacidad de autoadministración y autogestión de las universidades, al conservar la homologación forzada en los sistemas de contabilidad con respecto a los que utiliza el sector público. Por su parte las Comunidades Autónomas podrán establecer un plan de contabilidad para las universidades de su competencia.

Como último punto que es importante resaltar y separar del resto, la Ley Orgánica de Universidades contempla en su artículo 81.5 que las universidades están obligadas a rendir cuentas de su actividad ante el órgano de fiscalización de cuentas de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Cuentas (al que nos referiremos en la última parte de este Capítulo).

A efectos de lo señalado arriba, las universidades se obligan a enviar al Consejo General de la Comunidad Autónoma la liquidación del presupuesto y el resto de documentos que constituyan sus cuentas anuales dentro de los siete meses siguientes a la finalización del ejercicio presupuestario anterior. Recibidas las cuentas en la Comunidad Autónoma, se remitirán dentro del mes siguiente al órgano de fiscalización de cuentas o en su defecto, al Tribunal de cuentas.<sup>13</sup>

Esta última parte es de suma importancia para nuestro estudio de Derecho Comparado, ya que establece de manera clara la rendición de cuentas a la que están sujetas las universidades públicas en España. Nos reservamos el análisis de este fin último de la fiscalización de las universidades, hasta el momento en que abordemos a los mecanismos de control de la UNAM, pero lo que sí consideramos, y reafirmamos una vez más, es el carácter de poca congruencia sostenido por la Ley Orgánica de Universidades, dado que al igual que la Ley de Reforma Universitaria, en varios momentos pareciera defender la autonomía universitaria, pero en otros ésta no representa nada más que un cúmulo de buenas intenciones que no se reflejan en el texto jurídico: la legislación le restringe a las universidades las capacidades inherentes a su autonomía.

La entrada en vigor de la disposición del artículo 81.5, supone no sólo una acotación a la capacidad de autocontrol, sino también una incongruencia, dado que se sometería a las universidades a una triple fiscalización: primero a través del Consejo Social (en el que ya está representada la sociedad); en un segundo plano a través de la Comunidad Autónoma; y en tercer lugar, a través del control del Parlamento (mediante el Tribunal de Cuentas). Con estas disposiciones que a nuestro juicio atentan contra el espíritu de la autonomía universitaria, no es de extrañar que la Ley haya recibido tan manifiesto rechazo

---

<sup>13</sup> FUENTE ELECTRÓNICA:

[http://www.deley.net/deley.net/portal/infonovedades\\_doc/Lcy6-2001universidades.htm](http://www.deley.net/deley.net/portal/infonovedades_doc/Lcy6-2001universidades.htm)

por parte de las comunidades universitarias y de varios sectores de la propia sociedad española. Esto último por decirse ley garante de la autonomía, cuando en *la praxis*, no lo es.

El rechazo manifiesto a la Ley Orgánica de Universidades de 2001, viene desde que ésta era un proyecto (hace sólo algunos meses, a la fecha de escribir esto).

La animadversión al entonces proyecto, llevó al gobierno español a buscar consensos con la sociedad desde un principio. En este sentido, fue que el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, publicó en voz de su titular, una Carta Abierta a la Comunidad Universitaria en varios diarios españoles, en el que pretendió dar cuenta de la motivación y de las bondades del mismo; considerándolo de avanzada y acorde con la realidad de integración cabal de España a las directrices de la Unión Europea. Al referirse a la calidad autonómica, esa Carta Abierta pasó por alto los aspectos de la Ley que a nuestro juicio atentan contra la autonomía de gestión, de administración y de control, pero de cualquier modo se empeñó en señalar que "La Ley incrementa la autonomía universitaria y les atribuye competencias en aspectos como la autoorganización (...) y la gestión de sus recursos."<sup>14</sup>

#### IV.3.1.4. Los Estatutos de la Universidad de Salamanca

Tal y como hemos visto, la Ley Orgánica de Universidades de 2001 constituye una ley orgánica superior y común a todas las universidades españolas. Como vimos, reconoce la capacidad de las universidades por crear sus Estatutos, a pesar de que los mismos deben de contar con el visto bueno de la respectiva

---

<sup>14</sup> Carta Abierta a la Comunidad Universitaria (España), aparecida en el periódico *El Mundo*, el 1º de noviembre de 2001 (FUENTE ELECTRÓNICA: [www.mec.es/leyuniv/carta\\_abierta.htm](http://www.mec.es/leyuniv/carta_abierta.htm)).

Comunidad Autónoma (léase el poder público), circunstancia que tal y como hemos venido expresando repetidamente, vulnera a nuestro juicio a la autonomía universitaria. Pues bien, hemos querido indagar en los Estatutos de una de las universidades españolas para conocer lo que se señala en ellos con respecto a nuestros temas de interés.

En virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica de Universidades de 2001, los Estatutos de todas las universidades en España deberán de cambiar, tal y como lo señala la Disposición transitoria segunda, llamada "Del claustro universitario, del Rector y de la aprobación de los Estatutos de las universidades públicas", disposición que en su primer numeral señala que:

"1.- En el plazo máximo de seis meses, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, cada Universidad procederá a la constitución del Claustro Universitario conforme a lo dispuesto en esta Ley para la elaboración de sus Estatutos.

(...)

El Claustro Universitario elegido elaborará los Estatutos, de acuerdo con el procedimiento y con el régimen de mayorías que el mismo establezca, en el plazo de nueve meses a partir de su constitución. Transcurrido este plazo sin que la Universidad hubiere presentado los Estatutos para su control de legalidad, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acordará unos Estatutos en el plazo máximo de tres meses. (...)."<sup>15</sup>

Empero, y con el fin de darle certeza a esta investigación, hemos querido estudiar los Estatutos todavía vigentes de una de las universidades españolas.

---

<sup>15</sup> FUENTE ELECTRÓNICA:

[http://www.deley.net/deley.net/portal/infonovedades\\_doc/Ley6-2001universidades.htm](http://www.deley.net/deley.net/portal/infonovedades_doc/Ley6-2001universidades.htm)

Como dijimos anteriormente, estamos conscientes de que en el futuro inmediato (cuestión de meses, tal vez semanas al momento de escribir esto), los estatutos de las universidades hispanas cambiarán; por eso los analizamos *ad cautelam*.

La Universidad que analizaremos tiene una gran significación histórica para la UNAM, dado que fue su antecesora, a cuya imagen y semejanza nació la nuestra en 1551<sup>15</sup>; nos referimos a la Universidad de Salamanca.

En sus todavía vigentes Estatutos (al momento de este estudio), la Universidad de Salamanca define de manera precisa su naturaleza jurídica en los siguientes términos:

“Artículo 1º. La Universidad de Salamanca, depositaria y continuadora de una tradición cultural multiseccular, es una institución de derecho público, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía académica, de gobierno, económica y financiera de acuerdo con el artículo 27.10 de la Constitución y en los términos establecidos por la Ley de Reforma Universitaria y sus disposiciones de desarrollo.”<sup>16</sup>

En este punto, es obvio que la remisión a la ya abrogada Ley de Reforma Universitaria de 1983 no nos interesa. Es la cuestión relativa a la inclusión de la autonomía como parte de la definición jurídica de la Casa de Estudios la que nos importa. El Estatuto refleja la realidad de la ley orgánica anterior y de la actual, en cuanto a las figuras incluidas allí, como por ejemplo el famoso Consejo Social, como órgano colegiado de participación de la sociedad en la Universidad. Los Estatutos son los que definen la composición y las funciones de varias de las autoridades universitarias, desde el mismo Rector, la Junta de

<sup>15</sup> V Capítulo II.

<sup>16</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://www3.usal.es/~une/ofe/eusa-tl.html>

Gobierno y el Claustro Universitario, hasta algunas importantes para el desarrollo y gestoría económica y administrativa de la Universidad, como es el Gerente (artículo 70 de los citados Estatutos).

Los todavía vigentes Estatutos (seguramente los nuevos lo conservarán), dedican uno de sus Títulos (el Sexto) a regular el régimen económico de la Universidad salmantina. Comienza el Título de referencia estableciendo que la Universidad de Salamanca gozará de la autonomía económica y financiera prevista en la Ley de Reforma Universitaria, y que dispondrá de los recursos suficientes para el desempeño de sus funciones (artículo 152).

A continuación se enumera el patrimonio universitario, y ahí se mantienen las limitaciones a la autonomía patrimonial que se estipulan en la extinta Ley de Reforma Universitaria, y que conservó la Ley Orgánica de 2001. Llama la atención que los Estatutos dispongan la posibilidad de que los bienes, acciones y derechos que en el futuro integren el patrimonio de la Universidad podrán ser limitados por razón de interés público (artículo 153), lo que creemos que restringe su autonomía patrimonial en virtud de no constituir derechos adquiridos. Creemos además que lo anterior resta certeza jurídica al patrimonio universitario.

Corresponderá al Gerente de la Universidad el inventariar todos los bienes y derechos que integran el patrimonio universitario (artículo 154).

En cuanto a los recursos financieros de la Universidad, el artículo 155 de los todavía vigentes Estatutos, se encarga de enumerarlos. A continuación nombramos dos de las formas de financiamiento de la Universidad de Salamanca. Como veremos enseguida, hay una similitud con la UNAM con respecto al principal mecanismo de financiamiento:

“Artículo 155. Los recursos de la Universidad de Salamanca estarán constituidos por:

- a. La subvención fijada anualmente por la Comunidad Autónoma de Castilla y León, o en su caso por el Estado.
- b. Las tasas que por estudios dirigidos a la obtención de títulos oficiales fije el Gobierno, o en su caso, la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dentro de los límites que establezca el Consejo de Universidades (...).

(...).”

A manera de conservar en el tiempo los “privilegios, franquezas, libertades y exenciones” que le fueron concedidas desde su fundación en 1218 por el rey Alfonso IX de León, y que fueron ratificados mediante la carta de privilegios de Fernando III de Castilla en 1254<sup>\*</sup>, la Universidad de Salamanca de los albores del siglo XXI mantiene en su cuerpo estatutario ciertos beneficios fiscales, de los que naturalmente gozan otras instituciones públicas de educación superior en España.

La Universidad de Salamanca, del mismo modo que la Real Universidad de México —su hija natural—, nació subsidiada por el Estado<sup>\*\*</sup>, y ocho siglos después esa sigue siendo una de sus principales fuentes de financiamiento, independientemente de los esquemas modernos de participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada, aplaudibles por cierto. De ese modo el artículo 157 de los Estatutos en comento dispone que la Universidad gozará de los beneficios que la legislación atribuya a las funciones benéfico-docentes. También el mismo artículo establece que “Los bienes afectos al cumplimiento de los fines de la Universidad, los actos que se realicen para el desarrollo

---

\* V. Capítulo II.

\*\* *Idem.*

inmediato de tales fines y los rendimientos de los mismos disfrutarán de exención tributaria (...)."

Los Estatutos dedican un espacio a regular la programación del gasto universitario, el cual será plurianual (cuatro años de duración). La programación será realizada por el Gerente, de conformidad con el Rector, oída la Junta de Gobierno. Elaborada dicha programación deberá ser aprobada por el Consejo Social (artículo 158).

En cuanto al presupuesto, los Estatutos disponen que éste deberá ser público, único, anual y equilibrado, y que comprenderá todos los ingresos previsibles a lo largo del ejercicio económico, así como la totalidad de los gastos estimados para el mismo (artículo 159).

Continuando con la injerencia estatal en la vida de la Universidad de Salamanca, los Estatutos se adecuan a la disposición de la ley que les dio vida (la extinta de Reforma Universitaria de 1983, y que conserva la nueva ley), en cuanto a la homologación de los sistemas contables; pero yendo más allá, se dispone que los costes (sueldos) del personal funcionario docente y no docente deberán ser específicamente autorizados por la Comunidad Autónoma (artículo 160).

Por último cabe hacer una mención especial al Capítulo Sexto de los Estatutos (dentro del Título mencionado), llamado "Del control." Las disposiciones en materia de control de la Universidad de Salamanca son breves; únicamente se le dedica un artículo al control interno —que como veremos dista muchísimo de nuestra connotación de autocontrol—; ello posiblemente se deba a la forma casi nula (de tan acotada), con la que la Universidad ejerce esa categoría de la

autonomía universitaria. A continuación reproducimos lo que disponen los Estatutos de la Casa de Estudios salmantina respecto al control:

“Artículo 165.-

1. La Universidad asegurará el *control interno* de sus ingresos y gastos, y organizará sus cuentas según los principios de una contabilidad presupuestaria, patrimonial y analítica.
2. El *control interno* será realizado por una unidad administrativa que desarrollará sus funciones bajo la inmediata dependencia del Rector.
3. La Universidad *rendirá cuentas* de la gestión económica realizada a través de la Cuenta General.
4. La Cuenta General deberá ser examinada y aprobada por la Junta de Gobierno, antes del 30 de marzo del año siguiente. Una vez aprobada, será remitida por el Consejo Social para su conocimiento.”<sup>17</sup>

(las cursivas son nuestras)

Como podemos darnos cuenta, es el Rector quien ejerce la función de autocontrol en la Universidad de Salamanca. Sin embargo el control interno que ejerce la Universidad, es del mismo tipo que ejercen los organismos públicos en España. Por ello no puede ser llamado realmente un *autocontrol* (autonómico), sino que más bien es como su connotación española lo dice, un mero control interno, típico de cualquier otro organismo del Estado, sujeto a su vez al escrutinio público mediante la Cuenta General.

---

<sup>17</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: *Idem*.

La legislación universitaria española repetimos, es paradójica y contrastante. El concepto de autonomía universitaria que tienen los españoles, dista en muchos aspectos sustanciales del que corresponde a la realidad mexicana. Analicemos ahora el tratamiento que se le da a las universidades autónomas en la legislación fiscalizadora del Estado español.

#### IV.3.2. La legislación fiscalizadora de los organismos públicos en España

Visto el ámbito universitario, a continuación estudiaremos la fiscalización que efectúa el Estado español a sus organismos públicos. Resultará interesante percatarnos de hasta dónde llegan las potestades y los límites del Estado en lo que concierne a las universidades autónomas. A continuación analizamos las modalidades de control del gobierno parlamentario español, desde las ópticas de la Presidencia del Gobierno y de las Cortes Generales.

##### IV.3.2.1. La Ley General Presupuestaria

La Ley General Presupuestaria "es una norma fundamental en el área de la Hacienda Pública, ya que en la misma se contienen los principios generales de carácter permanente referentes a la actuación del Gobierno y de la Administración, respecto a los derechos y obligaciones de naturaleza económica del Estado y del sector público estatal, y se regulan las instituciones y servicios de gran relevancia dentro del ámbito de las finanzas públicas, tales como el Presupuesto, el Tesoro Público, la Deuda Pública, el Control Financiero Interno y la Contabilidad Pública."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Introducción de la Ley General Presupuestaria (España) (FUENTE ELECTRÓNICA [http://www.mpr.es/cordoba\\_199810/Leyes/LGPrxt.htm](http://www.mpr.es/cordoba_199810/Leyes/LGPrxt.htm))

La Ley General Presupuestaria es en cierto modo una codificación muy extensa de lo que en su equivalente mexicano vendrían a ser varias de las leyes y reglamentaciones que ya hemos visto.

La Ley continúa fielmente con la tendencia de absoluta intervención estatal en la vida de las universidades autónomas que se contempla en la Ley Orgánica de Universidades de 2001, y en los Estatutos de la Universidad de Salamanca. La Ley General Presupuestaria no hace alusión específica a las universidades, sino que las cataloga dentro de los Organismos Autónomos del Estado. Básicamente la Ley hace referencia a dos modalidades de organismos autónomos: los Organismos Autónomos del Estado de carácter administrativo y los Organismos Autónomos del Estado con actividades industriales, comerciales, financieras y análogas. En ambos casos y con diferencias no sustanciales, la Ley estipula mecanismos de control y de fiscalización para ambas categorías. Propia de un sistema político y jurídico parlamentario, la Ley contiene lo mismo los sistemas y mecanismos de control de la Administración Pública, y al mismo tiempo incluye menciones al Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales, del cual hablaremos con posterioridad.

Entre los puntos más importantes de la Ley General Presupuestaria por lo que hace a la mención ambigua a las universidades, destacan a nuestro juicio:

- Los derechos y obligaciones de los Organismos Autónomos (léase universidades autónomas); éstos forman parte de la Hacienda Pública (art. 2);
- La Administración de la Hacienda Pública cumplirá con las obligaciones de los Organismos Autónomos (art. 3);

- La legislación de los Organismos Autónomos siempre será supletoria de la propia Ley General Presupuestaria (*contrario sensu* de lo que ocurre en México con las normas administrativas con respecto a la UNAM: cuando también están reguladas en la Casa de Estudios las mismas materias, la supletoriedad es al revés; v.gr. la legislación universitaria que regula las materias de obras y adquisiciones) (art. 5);
- La Ley regula el régimen financiero de los Organismos Autónomos (art. 7);
- La administración y gestión económica corresponde a los Organismos Autónomos (art. 11);
- La función interventora del Estado abarca todos los actos de los Organismos Autónomos (art. 16);
- El control de carácter financiero se ejerce por la Intervención General de la Administración del Estado (el equivalente a nuestra SECODAM) y abarca a los Organismos Autónomos (art. 17);
- Los Presupuestos Generales del Estado contemplan límites a las obligaciones que pueden contraer los Organismos Autónomos (límites a la capacidad de autogestión) (art. 48);
- Los Presupuestos Generales del Estado contemplan los subsidios de los Organismos Autónomos (art. 50);
- Para la formulación de los Presupuestos Generales del Estado se tomará en cuenta las necesidades, así como las finalidades y objetivos que los Organismos Autónomos se propongan conseguir (art. 52);
- Los Organismos Autónomos establecerán objetivos que se tomarán en cuenta para la formulación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 53);
- En casos de coyuntura económica-social, la política presupuestaria del Estado podrá disponer de un máximo de 10% de los créditos para

operaciones que figuren en los presupuestos de los Organismos Autónomos (art. 57);

- El ejercicio del gasto de los Organismos Autónomos se subordinará a la autorización que formulen los Presupuestos Generales del Estado (limitantes a las capacidades de autoadministración y autogestión) (art. 61.1);
- Los créditos para gastos distintos a las obligaciones reconocidas, que no hubieran sido ejercidos en el último día del ejercicio presupuestal, quedarán anulados de pleno derecho (esta disposición no hace alusión a los Organismos Autónomos; parece un tanto ambigua y generalizada) (art. 62);
- La función de intervención del Estado tendrá las modalidades de intervención crítica o fiscalización, formal (órdenes de pago) y material (los pagos) (art.93);
- La Ley incurre en el absurdo de separar y unir alternativamente a los Organismos Autónomos de la esfera estatal; así lo mismo se refiere a “la deuda pública, tanto del Estado como de los Organismos Autónomos” (como si los segundos fueran ajenos al primero) (art. 101.2); como posteriormente al hablar de avales, señala lo que podrán hacer el “Estado o sus Organismos Autónomos” (art. 107); y al hacer lo propio con los ingresos y pagos, se refiere a los “del Estado y de los Organismos Autónomos” (art. 118.2);
- Tal y como hemos venido señalando se obliga a los Organismos Autónomos a homologar sus sistemas contables con los del sector público (art. 122); tal obligación trae aparejada a su vez otra obligación, que radica en rendir cuentas de cualquiera de sus operaciones al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado. Por si quedaran dudas, se especifica que tales obligaciones aplican para los entes subsidiados por el Estado (art. 123);

- Por lo que hace a la Intervención General de la Administración del Estado, ésta tiene la facultad de inspeccionar la contabilidad de los Organismos del Estado, sean o no autónomos (art. 125);
- Se establece que los Organismos Autónomos (de nuevo y por si quedaran dudas se enfatiza que se incluye a los perceptores de subvenciones), son "cuentadantes" a rendir al Tribunal de Cuentas (art. 128);
- La Cuenta General del Estado estará integrada por la de los Organismos Autónomos (art. 132); y
- Por último la Ley establece un apartado de responsabilidades (equivalente a nuestra Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), en la que incluye a las autoridades y funcionarios de cualquier orden, ergo a los de las universidades autónomas (Título VIII).<sup>19</sup>

#### IV.3.2.2. La Ley de Auditoría de Cuentas

La auditoría de cuentas, de acuerdo a la ley del mismo nombre, tiene por objeto la revisión y verificación de documentos contables, siempre que aquélla tenga por objeto la emisión de un informe que pueda tener efectos frente a terceros (artículo 1.1).<sup>20</sup>

Esta Ley es ambigua y en extremo discrecional. En un principio pareciera estar destinada a las personas físicas o jurídicas, y a las entidades privadas, pero en realidad es aplicable a las universidades autónomas subsidiadas por el Estado, como podremos constatar a continuación.

---

<sup>19</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: *Ibidem*.

<sup>20</sup> FUENTE ELECTRÓNICA:

[http://www.noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/119-1988.html](http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/119-1988.html)

La Ley dispone que la auditoría de cuentas anuales consistirá en verificar y dictaminar si dichas cuentas expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera de la empresa o entidad auditada, así como el resultado de sus operaciones y los recursos obtenidos y aplicados en el periodo examinado, de acuerdo con el Código de Comercio y demás legislación que le sea aplicable; también comprenderá la verificación de la concordancia del informe de gestión con dichas cuentas (artículo 1.2).

Dispone la Ley que el informe de auditoría de cuentas es un documento mercantil (art. 2), lo cual pareciera concordar con lo señalado en el párrafo que antecede, en cuanto a la naturaleza privada de los entes sujetos a la misma. En el texto de la Ley de Auditoría de Cuentas se norman las condiciones a las que estará sujeto el ejercicio de la actividad y se señala cuál deberá ser el contenido del informe de auditoría. Se establece la regulación de la actividad de auditoría de cuentas, y se fijan los correspondientes requisitos y condiciones que permiten el acceso al Registro Oficial de Auditores de Cuentas (dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda), a través del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

La Ley establece en su Capítulo III el régimen sancionador aplicable a los auditores de cuentas y a las sociedades de auditorías de cuentas.

Finalmente, son las Disposiciones Adicionales las que no dejan duda sobre la sujeción de las universidades autónomas subsidiadas, a la Ley en comento. Así, la Disposición Adicional Primera establece en su parte conducente lo siguiente:

“Primera.- Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones, deberán someterse en todo caso a la auditoría de cuentas prevista en el artículo 1, apartado 2 de esta Ley, las empresas o entidades, cualquiera

que sea su naturaleza jurídica, en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

(...)

- e. Que reciban subvenciones, ayudas o realicen obras, prestaciones, servicios o suministren bienes al Estado y demás organismos públicos dentro de los límites que reglamentariamente fije el Gobierno por Real Decreto.<sup>21</sup>

Por último, la Disposición Adicional Tercera establece que la Ley no será de aplicación a las actividades de revisión y verificación de documentos contables, ni a la emisión de los correspondientes informes, que se realicen por órganos de la administración pública\* en el ejercicio de sus competencias, que continuarán rigiéndose por su legislación específica (en este caso la propia Ley General Presupuestaria).

Analícemos enseguida la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que junto con el propio Tribunal, son el equivalente español de la ley que constituye el motivo de nuestra investigación, o sea la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### IV.3.2.3. La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas

Llega el momento de analizar a la ley equivalente o "espejo" de nuestra Ley de Fiscalización Superior de la Federación dentro del derecho español: nos

---

<sup>21</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: *Ibidem*.

\* Por ejemplo la Intervención General de la Administración del Estado.

referimos desde luego a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. Con esta ley concluimos nuestro estudio de Derecho Comparado. La ley en cuestión, más que un derivado natural de las que analizamos anteriormente, es su expresión máxima, es decir, la más importante normatividad fiscalizadora del Estado español. Sólo que ahora, y a diferencia de las facultades fiscalizadoras de la administración pública que ya hemos mencionado, esta Ley (al igual que su equivalente mexicano), pone en manos del Poder Legislativo —en este caso vía las Cortes Generales—, la última decisión que en materia de fiscalización y control se pueda llegar a ejercer en España; lo que adicionalmente es natural, en virtud del régimen parlamentario por el que se rigen los españoles.

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas consta de cinco títulos fundamentales; de ellos nos abocaremos desde luego, a analizar los aspectos más trascendentes para este trabajo.

La normatividad española en análisis, al definir al Tribunal de Cuentas en su artículo 1.1, dispone que éste “es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.” Más adelante en el numeral 2 nos dice que el Tribunal es “único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende directamente de las Cortes Generales.”<sup>22</sup>

Son funciones propias del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público; y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran

---

<sup>22</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo2-1982.tl.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1982.tl.html)

quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (art. 2). Por lo que hace a ese *sector público*, el artículo 4 nos señala quiénes lo integran:

“Artículo 4. -

1.- Integran el sector público:

(...)

c. Los Organismos Autónomos.

(...)”

El artículo supracitado, siguiendo la tendencia de la legislación fiscalizadora integral española, incluye a las universidades autónomas (que ya hemos visto en la legislación hispana —a veces de manera ambigua—, que son Organismos Autónomos), dentro de los componentes del sector público. Más adelante el mismo artículo en su numeral 2, dispone de manera adicional que al Tribunal de Cuentas “corresponde la fiscalización de las subvenciones (...) percibidas por personas físicas o jurídicas.” Lo que no especifica este artículo es si la connotación de “personas físicas o jurídicas” es privativa o si también incluye al sector público. Considerando lo ya visto, creemos que no requerimos detenemos mucho a la reflexión para darnos cuenta de que las personas de derecho público entran en tal categoría, lo que implica que las universidades autónomas de nueva cuenta (ahora a causa de las subvenciones) entran en la clasificación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas podrá exigir la colaboración de todas las Entidades mencionadas en el artículo cuatro de la Ley; quienes estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite, relacionados con el ejercicio de su función fiscalizadora o la

jurisdiccional. En caso de negativa de colaboración, el Tribunal lo hará de conocimiento de las Cortes Generales (art. 7).

En torno a la función fiscalizadora del Tribunal, ésta se referirá (de acuerdo al artículo 9 de la Ley), al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público, a los principios de legalidad, eficiencia y economía; o sea que el sector público se conduzca conforme lo dispone la norma jurídica: que en su utilización se logre la consecución de los objetivos planteados y que se obtenga el mejor provecho de esos recursos al menor costo. Dicha función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se ejercerá considerando la ejecución de los programas de ingresos y egresos.

En el caso de universidades creadas por una Comunidad Autónoma, si hubieran propuestas del Tribunal de Cuentas sobre su gestión económico-financiera, será la Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, la que entenderá de la propuesta y dictará en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación (artículo 14.2).

La Ley prevé el "enjuiciamiento contable" para las faltas cometidas por los sujetos de la Ley, señalándose los sujetos exentos, entre los cuales no se incluye expresamente a los Organismos Autónomos (universidades). La decisión que se pronuncie sobre el particular, no producirá efectos fuera del ámbito de la jurisdicción contable.

La Ley dispone cuáles serán los órganos del Tribunal de Cuentas, entre los que se encuentra además del Presidente, la llamada "Sección de Fiscalización." A este órgano corresponde la verificación de la contabilidad de las entidades del sector público y el examen y comprobación de las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal (art. 23.1).

Ahora bien, en el supuesto de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos hayan establecido órganos propios de fiscalización, el Tribunal podrá delegar en éstos la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales, para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos (art. 26.3). Esto último quiere decir que la Ley contempla la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas delegue en las propias Comunidades Autónomas el enjuiciamiento por responsabilidad, cometida por los órganos dependientes de la propia Comunidad Autónoma. Lo que presenciamos en este supuesto no es sino una descentralización de las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, el Presidente del Tribunal será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno (art. 29). Lo anterior, no implica la posibilidad de que la administración pública pueda inducir de manera directa el nombramiento de alguien que resulte favorable para sus intereses, pues recordemos que el Rey es el Jefe de Estado español (su representante), más no quien ejerce la función ejecutiva de gobierno.

Otro de los órganos que se contempla en la Ley, es la figura de los Consejeros de Cuentas, a quienes corresponden algunas funciones específicas, como por ejemplo la resolución en primera o única instancia de los juicios de cuentas, de los que habla la Ley. Los Consejeros de Cuentas serán designados de manera equitativa por las Cortes Generales (seis por el Congreso de los Diputados, y seis por el Senado), y por un periodo de nueve años. La Ley señala específicamente que podrán ser Consejeros de Cuentas los Profesores de Universidad (art. 30). Sin embargo, más adelante la Ley nos dice que no podrán ser designados Consejeros de Cuentas quienes en los dos últimos años hubieran sido Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de

los Organismos Autónomos; tampoco los perceptores de las subvenciones con cargo a fondos públicos; ni cualquier otra persona que tenga la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas (art. 33). Es algo ambigua tal disposición, dado que por un lado se habla específicamente de los Profesores de Universidad como posibles Consejeros, mientras que por otro lado las limitantes para formar parte del Consejo parecieran no afectar a las universidades públicas, en virtud de ser encabezadas por Rectores, no por Presidentes ni Directores. Empero, y de acuerdo a la tendencia a la que se adecua la normatividad fiscalizadora española, de no dejar cabos sueltos, enseguida se incluye a las universidades autónomas *per se*, en tal limitante, en virtud de las subvenciones con cargo a fondos públicos, pero además por su calidad de Organismos Autónomos "cuentadantes" ante el Tribunal de Cuentas, tal y como lo dispone la Ley General Presupuestaria, como bien recordaremos.

Conforme a la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, las resoluciones en que se declaren responsabilidades contables serán recurribles ante el Tribunal (art. 41.2). La Ley habla de dos clases de responsabilidad: la directa y la subsidiaria. El Tribunal podrá requerir a quien o quienes incurran en cualquiera de ellas. Entre las causales de responsabilidad se encuentra la de no cumplir con la obligación de rendir, justificar, intervenir o aprobar cuentas dentro del plazo marcado, hacerlo con graves defectos, o no solventar sus reparos (art. 42).

La Ley nos dice que los procedimientos para el ejercicio de la función fiscalizadora se impulsarán de oficio en todos sus trámites, y que la iniciativa corresponde al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas (art. 45).

De acuerdo con la Ley, en los procedimientos de la jurisdicción contable, la representación y defensa del Estado y de sus Organismos Autónomos (léase las universidades autónomas), corresponderá a los Abogados del Estado, mientras que la de las Comunidades Autónomas, provincias y municipios a sus propios Letrados, a los Abogados que designen o a los Abogados del Estado (art. 30). Por su parte la Ley de Reforma Universitaria no estipula nada en cuanto a esa representación judicial. Esto pareciera constreñir a las universidades a ser defendidas por los Abogados del Estado, pero tal disposición se contrapone con lo que disponen los Estatutos de las universidades. Así tenemos que por ejemplo, los Estatutos de la Universidad de Salamanca, señalan en su artículo 67, inciso d), que corresponde al Rector "Representar administrativa y judicialmente a la Universidad en toda clase de actos y negocios jurídicos." Otro ejemplo lo vemos en los Estatutos de la Universidad Complutense de Madrid; los que disponen en su artículo 83, inciso f), que el Rector ostentará la competencia de "representar judicial y administrativamente a la Universidad en toda clase de negocios y actos jurídicos, pudiendo otorgar mandato para el ejercicio de dicha representación."<sup>23</sup>

Los contrastantes criterios en las formas de representación, contempladas en la legislación española, serían inconcebibles en la realidad mexicana, concretamente en nuestra UNAM (como veremos en el próximo capítulo), dado que en todo momento y bajo cualquier norma jurídica, el Rector es la cabeza visible y representante legal de la Universidad, y puede delegar dicha representación a su vez. En los asuntos contenciosos y judiciales de la UNAM, la representación universitaria corresponde al Abogado General.

---

<sup>23</sup> FUENTE ELECTRÓNICA:

[http://www.ucm.es/info/DAP/pr4/datos/legislacion/estatutos\\_ucm.htm](http://www.ucm.es/info/DAP/pr4/datos/legislacion/estatutos_ucm.htm)

Esa es la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la máxima normatividad fiscalizadora de los recursos públicos en España. Las potestades fiscalizadoras que confiere al Estado para controlar a los organismos públicos son amplísimas, los límites, nulos, así de simple. La rendición de cuentas es por demás general, no hay diferenciación entre los organismos públicos, ni siquiera atendiendo a su naturaleza. Las distintas leyes y normas son uniformes en ello.

Así tenemos que la legislación fiscalizadora en España se contrapone a sí misma; es de avanzada en la forma como aborda el concepto de rendición de cuentas en su vertiente de ejercicio presupuestal; pero también creemos que dentro de su propia realidad, la legislación que concierne a las universidades es tremendamente regresiva en cuanto al respeto por la autonomía universitaria. Ello no solamente lo consideramos en función de los severos controles fiscalizadores a los que se encuentran sujetas las instituciones de educación superior que se ven vulneradas en su ejercicio autonómico, sino por la forma tan férrea como se inmiscuye el Estado —llámese gobierno nacional o Comunidad Autónoma— en la vida de las universidades que supuestamente gozan de autonomía. Esa es la realidad universitaria en la España de los albores del siglo XXI.

Es hora de regresar a nuestro país. Ha llegado el momento de estudiar las características que sobre nuestros temas de estudio, rigen en la Universidad Nacional Autónoma de México. Veamos la realidad de nuestra Alma Mater.

## CAPÍTULO V

### LOS MECANISMOS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN EN LA LEGISLACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Sumario:* V.1. Estructura de la UNAM. V.2. Administración Central. V.2.1. La Rectoría y su organización administrativa V.3. El Patronato Universitario. V.3.1. El Patronato Universitario como órgano de control y fiscalización de la Universidad. V.3.1.1. La Tesorería de la Universidad. V.3.1.2. La Contraloría de la Universidad. V.4. El Consejo Universitario. V.4.1. El Consejo Universitario y sus atributos fiscalizadores. V.4.1.1. La Comisión de Vigilancia Administrativa. V.5. El Auditor Externo de la UNAM. V.6. Trascendencia de los mecanismos de autocontrol y fiscalización de la UNAM.

#### V.1. Estructura de la UNAM.

La Universidad Nacional Autónoma de México es la más fascinante expresión institucional de la academia, la investigación y la cultura en nuestro país. La más importante Universidad mexicana responde hoy como lo hizo desde su fundación, a los grandes y complejos retos que le ha encomendado la Nación mexicana. La comunidad universitaria es única en su tipo, no sólo en América Latina, sino en el mundo entero. Pocas universidades en el mundo, muy pocas por no decir ninguna, pueden presumir como la UNAM, de haber sido tan decisivas en el devenir histórico, político, social, económico y cultural de su propio país.

La UNAM es la suma de sus grandes hombres y mujeres a lo largo de la historia; son sus maestros y estudiantes, sus investigadores, sus autoridades, sus

trabajadores y sus egresados. La UNAM es representación fiel del crisol de culturas del que nos hablaba Vasconcelos. Es la Universidad de hoy la consecuencia de siglos de salvar obstáculos, de mantener vivo su espíritu de supervivencia y de luchar por su autonomía, la que fue conseguida con gran esfuerzo, no como una benévola concesión estatal, sino como resultado de la lucha de los propios universitarios en pos de ella.\*

La estructura y composición de la UNAM de nuestros días, es el reflejo de su autonomía. Como toda institución creada por hombres, nuestra Universidad está y ha estado, abierta a las transformaciones y a la modernización. Muchos cambios surgirán con toda seguridad del Congreso Universitario que al momento de escribir estas líneas, se encuentra a la vuelta de la esquina. Empero, la UNAM de hoy, es la materialización de su autonomía y de las causas que le dieron origen a la misma.

El carácter *sui generis* de la Universidad, al que ya nos hemos referido anteriormente, se ve reflejado en la composición de la Casa de Estudios. La estructura organizacional de la Universidad conjuga la gobernabilidad necesaria con el equilibrio de poderes (como ya vimos en el Capítulo II).

Conforme a su Ley Orgánica, ordenamiento federal que constituye la más importante norma jurídica que la rige después del artículo 3º, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Universidad Nacional Autónoma de México tiene definidas a sus autoridades; tanto a las unipersonales, como a las colegiadas.

---

\* V. Capítulo II.

Es el artículo 3° de la Ley Orgánica quien nos define a las autoridades universitarias en los siguientes términos:

“Artículo 3°.- Las autoridades universitarias son:

1. La Junta de Gobierno.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. El Patronato.
5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.
6. Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12.”<sup>1</sup>

El Estatuto General de la UNAM reproduce fielmente lo anterior en su artículo 12; sobre los Consejos Técnicos a los que se refiere el numeral 6, solamente especifica que éstos serán los de las Facultades y Escuelas y los de Investigación Científica y Humanidades.

Sobre la Junta de Gobierno diremos que de conformidad con el artículo 6° de la Ley Orgánica, su más importante función es la de designar al Rector de la UNAM, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que apreciará discrecionalmente y tomando en cuenta la opinión de los universitarios (fracción I). También nombrará a los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, de acuerdo a las modalidades que establece la propia Ley Orgánica (fracción II).

La Junta de Gobierno designará a las personas que formarán el Patronato Universitario (fracción III), lo cual es importante como juzgaremos un poco

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, artículo 3°.

más adelante cuando analicemos al propio Patronato. Otra más de sus facultades será la de resolver en definitiva cuando el Rector vete los acuerdos del Consejo Universitario (fracción IV); y también la de resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias (fracción V).

Dentro de una estructura de equilibrio de poderes en la Universidad, fiel reflejo del modelo republicano federal que nos rige como Nación, la Junta de Gobierno ejerce atributos específicos, emanados de la realidad histórica que le dio origen\*. Tal especificación de atribuciones que señala la Ley Orgánica, es de una importancia trascendental para el correcto funcionamiento de las estructuras de autoridad dentro de la UNAM.

De entre las autoridades universitarias, habremos de abocarnos al estudio de aquellas que tienen en sus manos la conducción financiera y económica en la Universidad, en sus vertientes de ejercicio presupuestal y de control y fiscalización de recursos; es decir, a la Administración Central, al Patronato Universitario y al Consejo Universitario. Vayamos primero a la Administración Central de la UNAM.

## **V.2. Administración Central.**

La Administración Central de la UNAM se compone de aquellas autoridades (funcionarios o empleados), nombradas directa o indirectamente, por el órgano unipersonal por antonomasia en la Institución: el Rector, cabeza de la Universidad.

---

\* V. Capítulo II.

Analicemos a la estructura que gira en torno al Rector de nuestra Casa de Estudios.

### V.2.1: La Rectoría y su organización administrativa

Como bien sabemos, el Rector ha sido a través de la historia, el personaje central en la vida de la Universidad. Sus potestades en la vida universitaria han variado con el tiempo. Hasta antes de que entrara en vigor nuestra ley actual, inclusive la administración del patrimonio universitario recaía en él. La Ley Orgánica vigente, nos dice en su artículo 9º que el Rector "será el Jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario (...)."

Es el artículo 34 del Estatuto General de la UNAM el que nos señala las obligaciones y facultades del Rector; algunas de ellas, que revisten un interés especial para nosotros, las reproducimos en los siguientes términos:

"Artículo 34. – Son obligaciones y facultades del Rector:

- I. Tener, con la salvedad que fija el artículo 30\*, la representación legal de la Universidad y delegarla, para casos concretos, cuando lo juzgue necesario;
  - II. Convocar al Consejo y presidir sus sesiones;
- (...)

---

\* Este artículo dispone que en los asuntos contenciosos y judiciales, la representación de la Universidad corresponderá al Abogado General, quien podrá delegarla cuando lo juzgue necesario para la defensa de los intereses de la Institución, y otorgar poderes generales o especiales para el mismo fin.

- IV. Cuidar el exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de las que dicte el Consejo Universitario, salvo el caso de veto;
- V. Vetar (...) los acuerdos generales o relativos a asuntos concretos que dicte el Consejo Universitario y que no tengan carácter técnico;
- (...)
- IX. Tener, en materias no reservadas al Patronato, la dirección general del gobierno de la Universidad y ser el conducto necesario para las relaciones entre la Junta de Gobierno y el Patronato y las restantes autoridades universitarias;
- (...)."<sup>2</sup>

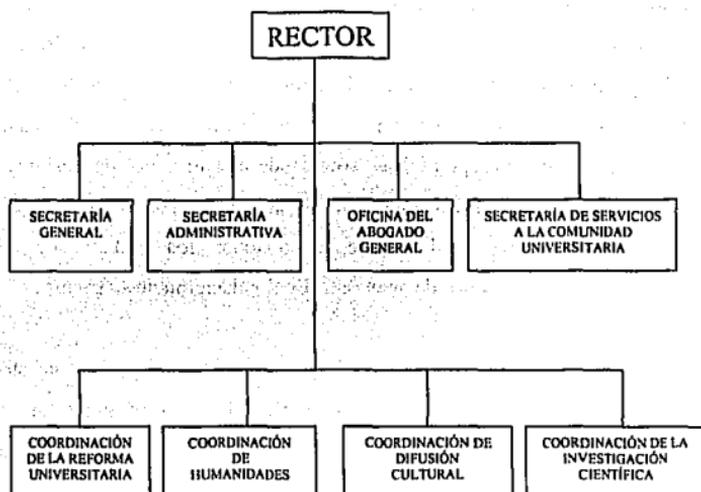
Para el ejercicio de sus funciones, el Rector se apoya en un círculo de colaboradores. Dichos funcionarios a quienes llamaremos "el gabinete" del Rector, cumplen con una diversa serie de funciones. El gabinete del Rector puede derivar de la propia legislación universitaria, o bien de la voluntad del propio Rector, con apego a la norma universitaria. De cualquier modo como dijimos, la organización de la Rectoría puede obedecer o bien al despacho de los asuntos institucionales que son cotidianos, o a situaciones de coyuntura.

El gabinete del Rector en la fecha en que escribimos estos renglones, está compuesto por la combinación de funcionarios contemplados en la propia legislación universitaria, pero también algunos emanados de acuerdos dictados por el propio Rector conforme a la normatividad de la UNAM.

---

<sup>2</sup> Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, artículo 34.

Al día de hoy (seguramente habrá de ir cambiando), el organigrama<sup>3</sup> de la Rectoría se compone básicamente de la siguiente forma:



Como dijimos anteriormente, existen cargos dentro de la estructura del Rector que están definidos en la legislación universitaria sustantiva (concretamente nos referimos a la Secretaría General y al Abogado General). Tanto las secretarías, como las llamadas coordinaciones, obedecen a las necesidades propias de la Rectoría de la Universidad. Estas estructuras como dijimos, o están contempladas en la normatividad interna, o bien fueron creadas por el propio Rector con apego a ella, para desempeñar funciones de coyuntura dentro de la propia Universidad. Tal es el caso verbigracia, de la Coordinación de la Reforma Universitaria.

<sup>3</sup> FUENTE ELECTRÓNICA: <http://www.unam.mx/autoridades/autoridades.html>

La Secretaría Administrativa es la dependencia que desempeña la mayoría de las facultades financieras, de fiscalización y de control que contempla la legislación universitaria para la Rectoría. En tal virtud, es a esta dependencia a la que nos referiremos enseguida. Por supuesto, no podemos abordar las facultades ya mencionadas de manera aislada, ni por lo que hace a la Rectoría, ni por lo que se refiere a las demás autoridades universitarias que tienen en sus manos el ejercicio de tales potestades, sobre todo el Patronato; de cualquier modo pretendemos separar a las autoridades de la UNAM, con la intención de demostrar que la Universidad sí cuenta en todos los ámbitos de su administración con mecanismos de autocontrol y fiscalización de su gasto.

La Secretaría Administrativa de la UNAM como hemos dicho, tiene en sus manos la responsabilidad en una primera instancia, del control presupuestal. El Acuerdo del Rector que Reorganiza la Secretaría Administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 15 de noviembre de 2001, es un ejemplo aislado de la forma responsable como la Universidad se organiza constantemente en el marco de su autonomía, para volverse más eficiente en su gestión. Así, el segundo numeral de tal Acuerdo menciona las funciones de la propia Secretaría, en los siguientes términos:

“SEGUNDO. Serán funciones de la Secretaría Administrativa, las siguientes:

- I. Determinar, establecer y aplicar las políticas y procedimientos de carácter administrativo que permitan la adecuada utilización de los recursos humanos, materiales y financieros a cargo de la Institución, de acuerdo con sus objetivos fundamentales;

(...)

- III. Colaborar con el Patronato Universitario y con las instancias institucionales que determine la Rectoría en la formulación del proyecto

de presupuesto anual de la Institución, coadyuvar en la gestión ante el Gobierno Federal del otorgamiento de los recursos económicos necesarios, controlar el ejercicio de los mismos en aquellos aspectos que no sean de la competencia del Patronato Universitario, y procurar, dentro de los límites disponibles, que las diversas dependencias de la Institución cuenten oportunamente con los medios para llevar a cabo sus programas;

- IV. Llevar a cabo la adquisición, arrendamiento, almacenamiento y suministro de los bienes muebles y contratación de servicios, que requieren las diversas entidades y dependencias para su funcionamiento, de conformidad con la normatividad aplicable en la materia;

(...)

- IX. Impulsar y coordinar, a través de sus direcciones generales, en el ámbito de sus respectivas competencias, el desarrollo de sistemas y métodos administrativos más ágiles y flexibles, basados preferentemente en herramientas de cómputo, integrando los proyectos de modernización de las dependencias administrativas en uno solo;

- X. Integrar, por medio de las dependencias que la conforman, de acuerdo a sus atribuciones, comisiones conjuntas con las entidades y dependencias de la Universidad para analizar y desarrollar proyectos en materia de normatividad y sistemas administrativos;

(...).”

Debido a la naturaleza de la mayor parte de sus ingresos (subsidio), la UNAM es una institución debidamente organizada en torno a elevados principios de eficiencia administrativa y financiera. Es por ello que su manejo financiero se desarrolla a partir de una legislación universitaria exhaustiva y correlacionada. Exhaustiva en cuanto a que abarca todos los ámbitos posibles del quehacer financiero y económico de la Casa de Estudios; correlacionada porque de un

modo u otro todas las autoridades universitarias se encuentran inmiscuidas en su administración.

Como vimos en la fracción I anteriormente transcrita, a la Secretaría Administrativa se le ha encomendado el velar por la adecuada utilización de los recursos financieros de la Universidad. Además de ello, la Secretaría habrá de corroborar que los recursos se canalicen a los objetivos originalmente planteados en el presupuesto de la Universidad. Estas formas de autocontrol son esenciales en el manejo de los recursos financieros de la UNAM, y constituyen un instrumento muy valioso a la hora de rendir cuentas ante el Consejo Universitario, dentro del esquema de correlación.

La Secretaría Administrativa, de acuerdo a la fracción III supracitada, coadyuva con la Rectoría en la solicitud ante el Gobierno Federal, del subsidio anual; el que constituye la columna vertebral de las finanzas universitarias. La Secretaría de manera conjunta con el Patronato y demás instancias, formula el presupuesto de la Universidad, para que posteriormente y de acuerdo a las necesidades de la Universidad, se gestione (*autogestión*) ante las autoridades federales el otorgamiento de los recursos suficientes para que la Universidad pueda cumplir con sus fines. La misma fracción III habla de que la Secretaría tendrá la responsabilidad de controlar el ejercicio de esos recursos en lo que no compete a las potestades del Patronato (*autocontrol*). Además, procurará que las dependencias de la Universidad cuenten oportunamente con los medios para llevar a cabo sus programas.

La Dirección General de Proveduría, es la dependencia de la Secretaría Administrativa a la que se refiere la fracción IV, supracitada. A nosotros nos consta la transparencia y rectitud con que se llevan a cabo tales adquisiciones y suministros, en virtud de que hemos representado al Abogado General en esos

procesos. Las tres formas esenciales con las que la Dirección adquiere o suministra bienes o servicios, son a través de la licitación pública; mediante la invitación a cuando menos tres personas; y finalmente y en los casos en los que la legislación universitaria lo permite, por medio de la adjudicación directa. Estas formas de adquisición contempladas en la legislación universitaria, constituyen un candado que restringe la discrecionalidad en el uso de los recursos de la UNAM. El Acuerdo dispone en su numeral Sexto, fracción I, que serán funciones de la Dirección General de Proveduría el "Planear, organizar y adjudicar la adquisición y arrendamiento de bienes muebles y contratación de servicios, así como controlar el almacenamiento y suministro de bienes requeridos para el desempeño de las actividades de la Institución, conforme a la normatividad vigente en la materia."<sup>4</sup>

La Secretaría Administrativa también tendrá la obligación (de acuerdo con la fracción IX del segundo numeral), de ser la dependencia de Rectoría encargada de impulsar y coordinar el desarrollo de los sistemas y métodos administrativos más ágiles y flexibles; que busquen conjugar la agilidad y la flexibilidad con la eficiencia administrativa, a través de las herramientas más modernas.

Finalmente, la Secretaría Administrativa integrará comisiones conjuntas en todas las entidades y dependencias de la Universidad para analizar y modernizar los sistemas administrativos a la realidad actual, y por ende contribuir a poner al día a la normatividad universitaria.

La UNAM como hemos venido diciendo, cuenta con una normatividad que deposita de manera conjunta en sus autoridades, la responsabilidad en el manejo de los recursos que el Estado mexicano le ha proporcionado a través del

---

<sup>4</sup> Acuerdo del Rector que Reorganiza la Secretaría Administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México (*Gaceta UNAM*, del 15 de noviembre de 2001), numeral sexto, fracción I.

subsidio. Tal equilibrio en las potestades financieras (que es otra modalidad del autocontrol), es acertado, pues permite que el manejo de los recursos se haga de la manera más adecuada posible. Por lo que hace al Rector, éste cuenta con un gabinete muy definido: en la Secretaría Administrativa deposita sus facultades financieras, y tal dependencia a su vez, se relaciona con las demás entidades y dependencias universitarias en la administración de la Casa de Estudios. El Rector trabaja conjuntamente con la autoridad universitaria que analizaremos a continuación, la cual representa la forma más acabada creada por la Universidad autónoma para garantizar su fiscalización y autocontrol presupuestal: el Patronato Universitario.

### V.3. El Patronato Universitario.

El Patronato Universitario conforme al artículo 3° de la Ley Orgánica, que en obvio de repeticiones omitimos transcribir, es una autoridad de la Universidad Nacional Autónoma de México. El Patronato como recordaremos\* es un producto neto de la Ley Orgánica de 1945; de hecho tanto el Patronato como la Junta de Gobierno, son los elementos trascendentalmente innovadores de nuestra Ley actual.

Hablar del Patronato Universitario es referirse a la más importante estructura institucional con la que cuenta la UNAM en materia de fiscalización y autocontrol. El Patronato como órgano de autoridad, es la materialización misma de la autonomía universitaria en materia financiera. El Patronato es además, la etapa superior en el uso responsable de la autonomía universitaria, por lo que se refiere al ejercicio del subsidio otorgado por el gobierno: es la

---

\* V. Capítulo II.

consolidación de la idea de que la Universidad es capaz de manejar de manera responsable los recursos que los mexicanos han puesto en sus manos.

Con la creación del Patronato en 1945, se terminó de tajo con la intervención del poder público en la vida interna de la Universidad Nacional Autónoma de México. Analicémoslo por lo que es para la Universidad, por lo que representa para la autonomía universitaria y por lo que implica para nuestro trabajo.

La Ley Orgánica de la UNAM, hace alusión al Patronato Universitario en el artículo 10. Lo transcribimos íntegro a continuación:

“Artículo 10. - El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del Patronato, deberán satisfacerse los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5° y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables:

Corresponderá al Patronato:

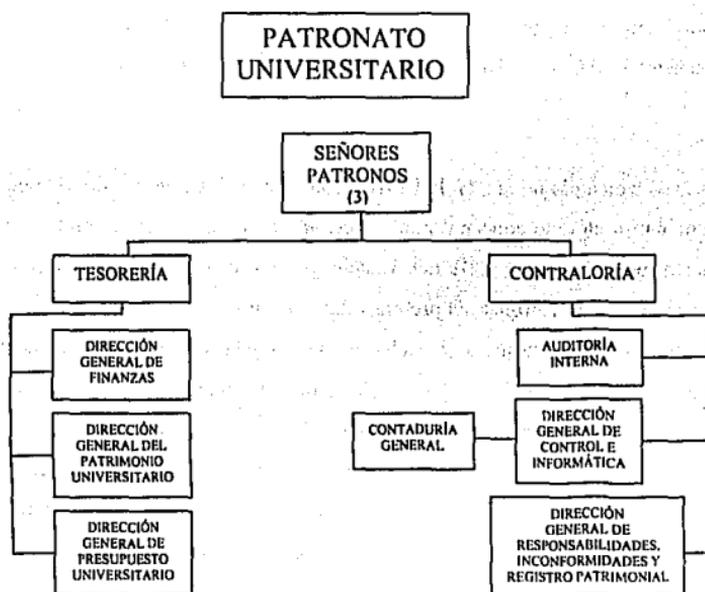
- I. Administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios que por cualquier concepto pudieran allegarse;
- II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario;

- III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público, independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario;
- IV. Designar al Tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de administración a que se refiere la fracción I de este artículo;
- V. Designar al Contralor o Auditor Interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad;
- VI. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño, y el monto de ésta;
- VII. Gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución; y
- VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.”

Como pudimos percatarnos de la lectura del artículo 10 de la Ley, el Patronato Universitario es un órgano integrado por tres funcionarios (llamados “Patronos”), que tiene a la vez su propia estructura de organización, acorde a las funciones establecidas en dicho artículo. La estructura del Patronato Universitario a la fecha, es la siguiente:<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fuente: Organigrama General del Patronato Universitario, el cual nos fue proporcionado por la Dirección General de Control e Informática de la UNAM. Asimismo nos apoyamos en el Acuerdo del Patronato por el que se Establece la Dirección General de Presupuesto Universitario (*Gaceta UNAM*, del 15 de enero de 2001).



La estructura del Patronato se sustenta básicamente en dos organismos clave: la Tesorería y la Contraloría. Antes de referirnos a ellos retomemos algunos puntos del artículo 10 de la Ley Orgánica de la Universidad.

Como desprendemos de la Ley, el Patronato tiene encomendado administrar el patrimonio de la UNAM, sus recursos ordinarios (el subsidio federal) y los extraordinarios (como por ejemplo los ingresos que devienen de los servicios que presta la Universidad).

Tomando en cuenta la opinión del Rector, el Patronato es quien formula el presupuesto general anual de ingresos y egresos de la UNAM, así como las modificaciones (como pudieran ser reasignaciones o recortes), que hubieran de

introducirse en el ejercicio de que se trate. Al final y dentro de sus facultades financieras, el Consejo Universitario será quien apruebe lo anterior.

El mayor ejemplo de que en la Universidad Nacional Autónoma de México se tiene en un elevado concepto a la *rendición de cuentas*, lo encontramos en lo que dispone la fracción III del artículo 10 transcrito; ahí se establece que corresponderá al Patronato el presentar ante el Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya el ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un contador público independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario. Este apartado, dada su importancia, lo retomaremos con posterioridad. En este momento diremos que como parte de la vocación de la Universidad por rendirle cuentas a los mexicanos dentro del marco de su autonomía, el Patronato tiene contemplada la revisión de sus cuentas por parte de un *contador público independiente* (fiscalización externa); ello emparenta la fiscalización con el autocontrol, que es inherente a la autonomía de la UNAM.

Para realizar sus fines de administración, el Patronato designará a sus propios funcionarios. Además, tendrá encomendada la función de gestionar el mayor incremento del patrimonio universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución. El subsidio que recibe la UNAM por parte del Gobierno Federal se encuentra regulado en la legislación universitaria. Así tenemos que dentro de la clasificación que hace el Patronato Universitario sobre el patrimonio de la Casa de Estudios, se especifica en el numeral X, inciso 3, apartado A, inciso a), lo siguiente:

“X.- El patrimonio universitario se clasifica en:

(...)

### 3) Patrimonio de operación:

#### A.- Ingresos Ordinarios:

##### a) Subsidio del Gobierno Federal (...).<sup>6</sup>

### V.3.1. El Patronato Universitario como órgano de control y fiscalización de la Universidad

Como dijimos párrafos arriba, el Patronato ejerce sus funciones apoyándose en dos estructuras pilares, que son la Tesorería y la Contraloría. En ellas se sostiene la función fiscalizadora y de autocontrol de la UNAM; son ellas dos quienes ejercen los principales y más complejos mecanismos de autocontrol que hacen posible al final, la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos por parte de la Universidad. Analizaremos enseguida a ambas estructuras.

#### V.3.1.1. La Tesorería de la Universidad

La Tesorería fue creada con fundamento en el artículo 10 de nuestra Ley Orgánica. Su objetivo es el de preservar, incrementar y administrar el patrimonio universitario.<sup>7</sup>

De las funciones que tiene a su cargo la Tesorería, resaltamos las que más nos interesan, que son:

- Controlar y manejar los fondos provenientes de los recursos ordinarios (léase el subsidio) y extraordinarios que por cualquier motivo tenga la

<sup>6</sup> Reglamento Interior del Patronato Universitario, numeral X, inciso 3, apartado A, inciso a).

<sup>7</sup> *Ibidem*, numeral XXV.

Institución. La Tesorería controla (*autocontrol*) y maneja los fondos que provienen del subsidio federal.

- Tramitar el cobro del subsidio federal y de otros recursos que se obtengan. Tal y como mencionamos párrafos atrás al hablar de la Rectoría, es la Secretaría Administrativa quien gestiona (*autogestión*) el otorgamiento del subsidio federal, el cual una vez otorgado, es cobrado por la Tesorería, quien lo administrará.
- Asimismo, de manera conjunta con la Secretaría Administrativa, la Tesorería coordina la formulación del presupuesto anual de ingresos y egresos de la UNAM.

Como se desprende del organigrama que incluimos anteriormente, la Tesorería se apoya en sus diversas dependencias para desempeñar una serie de funciones específicas; todas encaminadas al uso responsable de los recursos y a permitir la rendición de cuentas.

Entre las dependencias de la Tesorería se encuentra la Dirección General de Finanzas, la cual administra y controla los recursos financieros de la Casa de Estudios provenientes del subsidio y de los ingresos propios, promoviendo la mejor utilización y aprovechamiento de los mismos. Algunas de las principales funciones de esa Dirección son las siguientes:

- a) Ser la encargada de cobrar el subsidio otorgado por el Gobierno Federal;
- b) Controlar y autorizar las cuentas bancarias y los movimientos que se realicen de los recursos de la UNAM;
- c) Controlar y manejar los contratos de inversión y fideicomisos de la Universidad;
- d) Custodiar los valores en documentos y efectivo de la Institución;

- e) Planear, dirigir y controlar el plan financiero, para obtener el mejor aprovechamiento en los recursos, manteniendo la posición de solvencia y liquidez en la UNAM;
- f) Informar periódicamente la situación de las finanzas de la UNAM; y
- g) Informar al Tesorero sobre las irregularidades, daños o pérdidas de bienes patrimoniales.

Como podemos percatarnos, la Dirección General de Finanzas además de cobrar el subsidio en nombre de la Tesorería, es quien custodia los recursos derivados de dicho subsidio, planea y dirige su canalización y controla su uso. La Dirección rinde un informe periódico —que es hecho público—, sobre la situación de las finanzas de la Universidad, y en caso de irregularidades, daños o pérdidas en los recursos derivados del subsidio, informará al Tesorero de tal eventualidad.

La Dirección General de Presupuesto Universitario<sup>\*</sup> es otra de las dependencias de la Tesorería. Está encargada de formular el presupuesto anual general de ingresos y egresos de la Institución. Además de ello evalúa el ejercicio presupuestal de las dependencias de la Universidad, y las provee de la información necesaria para que las autoridades puedan efectuar una toma de decisiones adecuada y obtener de esta forma el aprovechamiento óptimo de los recursos financieros de la UNAM.

Adicionalmente, la Dirección supervisa el ejercicio de las partidas que integran el presupuesto y hace pública la información sobre su ejercicio. Así, la autoadministración y la autonomía de gestión de la que goza la Universidad, se

---

<sup>\*</sup> Anteriormente se llamaba Dirección General de Programación Presupuestal, y formaba parte de la estructura de la Rectoría, pero fue transferida al Patronato mediante Acuerdo del Rector (*Gaceta UNAM* del 15 de enero de 2001). En la misma fecha el Patronato emitió un Acuerdo por el cual cambió la denominación de esa dependencia por la de Dirección General de Presupuesto Universitario.

ven reflejadas en una planeación estratégica en la forma como la Universidad hace uso de los recursos derivados del subsidio.

Por último tenemos a la Dirección General del Patrimonio Universitario. Esta Dirección, además de sus funciones relativas al incremento del patrimonio de la UNAM, así como su custodia, conservación y mantenimiento; tiene entre sus principales funciones las que mencionamos enseguida:

- a) Controlar e inventariar el activo fijo propiedad de la UNAM;
- b) Ejecutar programas de administración y prevención de riesgos en materia patrimonial;
- c) Informar a la Tesorería sobre las irregularidades, daños o pérdidas de bienes patrimoniales; y
- d) Participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la Casa de Estudios.

Así las cosas, la Tesorería a través de sus dependencias, es la entidad receptora del subsidio otorgado por el Gobierno Federal; se encarga de calcular los ingresos que obtendrá la Universidad dentro de un ejercicio (vía presupuesto de ingresos); y es quien determina la canalización de los recursos (vía presupuesto de egresos). También es la dependencia que administra los recursos; supervisa el ejercicio que de los mismos hagan las dependencias universitarias e informa de manera periódica sobre la situación financiera de la UNAM.

Como dependencia del Patronato Universitario, la Tesorería tiene una participación estratégica en la conformación de los mecanismos de gestión y administración de la UNAM.

### V.3.1.2. La Contraloría de la Universidad

La Contraloría es el otro pilar sobre el que se sustenta el quehacer del Patronato Universitario. Como su nombre lo indica, la Contraloría es la dependencia que ejerce las potestades de control en el ejercicio presupuestal de la Universidad.

La Contraloría es una dependencia de una importancia total en la vida financiera de la Universidad. Es la Contraloría el órgano universitario encargado de llevar a cabo las funciones de autocontrol y fiscalización en el ejercicio presupuestal de las diversas dependencias de la UNAM. La importancia que la función de la Contraloría ha tenido para la Universidad ha prevalecido con el tiempo. Así, el papel de la Contraloría se ha redefinido en el Acuerdo del Patronato Universitario por el que se Modifica la Estructura de la Contraloría, que data de mediados del año 2000. En los Considerandos del Acuerdo en comento se lee lo siguiente:

#### “CONSIDERANDO

Que la Universidad Nacional Autónoma de México tiene la obligación de transformarse si quiere seguir siendo la principal institución educativa del país, para ello no sólo debe mantener su liderazgo en los programas de docencia, investigación y difusión de la cultura, sino coadyuvar *al óptimo manejo de sus recursos y los ingresos complementarios que recibe, de manera eficaz y transparente, para rendir cuentas claras a la sociedad.*

Que derivado de una de las funciones del Patronato Universitario, *que es la vigilancia de los recursos financieros de la Universidad y la preservación de su patrimonio, (...) el Patronato ha tenido a bien autorizar el siguiente (Acuerdo).*<sup>8</sup>

(Las cursivas son nuestras)

Cuando se habla de un óptimo manejo de sus recursos, y se define por óptimo el uso eficiente y transparente de los mismos, la UNAM deja de manifiesto el ineludible compromiso con la sociedad mexicana —que es quien la financia—, de hacer un uso digno y responsable de los elementos financieros puestos en sus manos, para llevar a cabo su principal objetivo histórico: ser el epicentro del humanismo, de la cultura y del saber superior en el país. Cuando en el Acuerdo supracitado se habla de que la transparencia en el manejo de los recursos tiene como principal finalidad el rendirle cuentas claras a la sociedad, se hace patente que tal concepto cala hondo en la conciencia social de los universitarios, que a final de cuentas han sido desde siempre los principales promotores de la preeminencia de los ciudadanos en la conducción de los destinos de la Nación.

Como hemos visto y como iremos confirmando, la visión que sobre transparencia y rendición de cuentas tiene la UNAM en su legislación y en sus instituciones, conjuga de manera armónica los conceptos de autonomía universitaria con los de fiscalización y rendición de cuentas.

La Contraloría de la Universidad concentra potestades financieras en los ámbitos de vigilancia, fiscalización y control. Entre las principales potestades se encuentra:

---

<sup>8</sup> Acuerdo del Patronato Universitario por el que se Modifica la Estructura de la Contraloría, (*Gaceta UNAM*, del 27 de junio de 2000), Considerandos.

- Supervisar el manejo de los fondos y valores que haga la Tesorería, debiendo informar directa y periódicamente al Patronato Universitario;
- Llevar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución;
- Vigilar la ejecución del presupuesto;
- Realizar auditorías periódicas o especiales, conforme a programas aprobados por el Patronato a las diferentes dependencias de la UNAM;
- Informar al Patronato sobre el resultado de las auditorías;
- Verificar y controlar en forma sistemática que las operaciones se realicen con apego a los instructivos, contratos, legislación y políticas de la Institución;
- Preparar la Cuenta Anual;
- Formular la información analítica relacionada con los estados financieros y contables; y
- Participar en la formulación del proyecto del presupuesto anual de la Institución.<sup>9</sup>

Dentro del mismo Patronato se lleva a cabo un equilibrio de potestades que lleva a la Contraloría a supervisar la manera como la Tesorería maneja los fondos derivados del subsidio federal (fiscalización). Todas las operaciones financieras que realiza la UNAM, las registra la Contraloría. La Contraloría es además el órgano que vigila la manera como se ejerce el presupuesto. Realiza auditorías periódicas (léase fiscaliza) a todas las dependencias de la UNAM, para corroborar que los manejos financieros se adecuan a la normatividad de la Universidad (autogestión y autocontrol). El resultado de las potestades de la Contraloría en materia de control y fiscalización, es la Cuenta Anual, que es el documento final en donde se cristaliza la rendición de cuentas de la UNAM.

---

<sup>9</sup> Reglamento Interior del Patronato Universitario, numeral XXVI.

Una de las principales dependencias que integran a la Contraloría, es la Dirección General de Control e Informática. Esa dependencia tiene a su cargo diversas tareas, de entre las cuales destacan:

- a) Efectuar el registro contable de todas las operaciones financieras y presupuestales de la Institución;
- b) Controlar el registro del ejercicio presupuestal de las dependencias universitarias;
- c) Formular los estados patrimoniales y la Cuenta Anual de la Institución;
- d) Participar en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la Institución;
- e) Procesar, vía equipo electrónico la información relativa a los sistemas cuya operación es responsabilidad de las áreas del Patronato Universitario;
- f) Proporcionar a las autoridades de la Administración Central y dependencias universitarias, información de carácter financiero;
- g) Desarrollar sistemas y procedimientos para el control de las operaciones financieras de la Institución;
- h) Asesorar y apoyar a las Direcciones del Patronato Universitario en el desarrollo de sistemas y procedimientos;
- i) Diseñar e implantar sistemas de control financiero para las dependencias universitarias;
- j) Vigilar que las operaciones se realicen con el apego de las políticas y normas financieras de la Institución; y
- k) Informar periódicamente a la Tesorería el resultado de la gestión de la Dirección.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Control e Informática, (diciembre de 2000).

La Dirección se encarga de efectuar —y procesar vía electrónica— los registros contables de la totalidad de las operaciones de ingreso y egreso de la Universidad, tanto a nivel general (toda la Universidad), como a nivel particular (dependencia por dependencia). La Dirección determina el estado patrimonial de la Institución y su Cuenta Anual. Tiene también como pudimos ver, una participación preponderante en la formulación del proyecto definitivo del presupuesto anual de la UNAM. Como encargada de registros, la Dirección es quien proporciona a las dependencias la información de carácter financiero que le es requerida; además de ello desarrolla los sistemas idóneos para llevar a cabo los controles financieros internos en las dependencias de la Universidad. Vigila también que las operaciones de erogación y manejo de recursos que efectúen las dependencias se apeguen a la normatividad universitaria, e informa de manera periódica a la Tesorería del resultado de su gestión.

Como parte de sus tareas de control y registro, la Dirección General de Control e Informática tiene a su cargo a la Contaduría General. Esta dependencia tiene como principales objetivos el efectuar el registro contable y el control de las operaciones presupuestales y financieras de la Institución, incluyendo los que se refieren al programa UNAM-BID; e integrar y proporcionar los estados financieros mensuales para el Patronato, así como los reportes para las dependencias universitarias y entidades; y formular y presentar la Cuenta Anual; lo anterior con el apoyo de la infraestructura informática.<sup>11</sup>

Entra las principales funciones de la Contaduría General se encuentran las siguientes:

---

<sup>11</sup> *Idem*, en su apartado referente a la Contaduría General.

- Registrar las operaciones contable-presupuestales generadas por las dependencias universitarias.
- Proporcionar información mensual del ejercicio del presupuesto, tanto a los titulares de las dependencias universitarias, conforme a las políticas establecidas; como a las autoridades de la Administración Central y a las del Patronato Universitario.
- Analizar el ejercicio del presupuesto, vigilar la tendencia de gasto y proponer las medidas correctivas necesarias para las desviaciones presupuestarias.
- Participar en la determinación de las políticas generales para el ejercicio y control del presupuesto de la Institución.
- Atender los asuntos relacionados con la asignación y control de fondos fijos de las dependencias universitarias.
- Preparar la información financiera para enfrentar en las mejores condiciones la revisión del Auditor Externo<sup>\*</sup> para la emisión del dictamen del ejercicio y la Cuenta Anual; así como para su presentación dentro del plazo señalado en la Ley Orgánica de la UNAM.
- Preparar los estados financieros y demás información complementaria, del mismo género.
- Proponer a la Dirección General modificaciones al catálogo de cuentas, presentación de estados financieros y políticas de registro contable-presupuestal.
- Participar en el establecimiento de los procedimientos operacionales de control en lo relativo al aspecto contable-presupuestal de la Institución.

En la Contaduría General se concentran las funciones de registro sobre las operaciones de carácter financiero que lleva a cabo cada una de las

---

<sup>\*</sup> Nos referimos a él un poco más adelante.

dependencias de la UNAM. Reunida la información sobre el ejercicio presupuestal, la Contaduría General la proporciona de manera mensual, tanto a las dependencias universitarias, como a las Autoridades de la Administración Central y desde luego, al Patronato. La finalidad de llevar el registro de aquellas operaciones, va encaminada a vigilar las tendencias del gasto, para así proponer (en caso de ser necesarias) medidas que corrijan las desviaciones presupuestarias. La Contaduría —controladora por antonomasia—, participa en la determinación de las políticas relativas precisamente al control y a la asignación de los fondos fijos a las dependencias universitarias.

La Contaduría General prepara los estados financieros y demás información complementaria de la Universidad. Ello le sirve al Auditor Externo para que pueda desarrollar su trabajo, encaminado a la emisión del dictamen del ejercicio y la Cuenta Anual. La experiencia acumulada en estas materias le permite a la Contaduría proponer a la Dirección General de Control e Informática las necesarias modificaciones al catálogo de cuentas, a la presentación de los estados financieros y a las políticas de registro contable-presupuestal.

Otra de las dependencias de la Contraloría es la Auditoría Interna.

La creación de la Auditoría Interna se origina en la necesidad de establecer un área específica que se ocupe de realizar auditorías y revisiones financieras, operativas o de cualquier tipo en las dependencias universitarias y de hacer sugerencias y recomendaciones cuando proceda o corresponda, según las desviaciones detectadas.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Manual de Organización de la Auditoría Interna de la UNAM (vigente), proporcionado por el Departamento de Organización y Sistemas de la Dirección General de Control e Informática.

La Auditoría Interna, creada con fundamento en la fracción V del artículo 10 de nuestra Ley Orgánica; y en el inciso 3), del numeral VIII, del Reglamento Interior del Patronato Universitario; es el órgano de vigilancia de la UNAM, con amplias facultades para realizar las auditorías financieras y operacionales de todas las dependencias de la Institución, incluyendo al Patronato Universitario.

Los principales objetivos de la Auditoría Interna son vigilar el cumplimiento de la legislación, políticas, disposiciones, normas, reglas y procedimientos administrativos universitarios (vigentes en general); y en particular las relacionadas con el patrimonio universitario, así como la observancia de las disposiciones fiscales, el correcto manejo de los fondos y valores patrimoniales de la UNAM y el correcto ejercicio del presupuesto.<sup>13</sup>

La Auditoría Interna tiene las siguientes potestades:

- a) Preparar el Programa Anual de Auditoría de acuerdo con las indicaciones del Patronato y con base en las necesidades de la Administración Central y de las dependencias universitarias;
- b) Presentar el Programa Anual de Auditorías a los Patronos a través del Contralor General;
- c) Dirigir las revisiones y coordinar la elaboración de los informes correspondientes derivados de las auditorías realizadas a las dependencias, así como informar de dichas auditorías a los Señores Patronos y a la Contraloría General;
- d) Asesorar a las dependencias en problemas administrativos y financieros;

---

<sup>13</sup> *Idem.*

- e) Vigilar la supervisión del correcto registro y aplicación de las operaciones económicas;
- f) Vigilar el cumplimiento de la normatividad que regula el funcionamiento administrativo de toda operación y actividad de la Universidad;
- g) Comentar los informes derivados de las auditorías o revisiones efectuadas a las diferentes dependencias universitarias con los titulares de las mismas;
- h) Informar a las respectivas autoridades universitarias y titulares de las dependencias, del resultado de las auditorías realizadas;
- i) Informar a los Señores Patronos del resultado de las auditorías y revisiones, a través de la Contraloría General; y
- j) Presidir los comités de planeación y de informe de cada una de las revisiones que se realizan en las dependencias.

La función de efectuar auditorías (financieras y operacionales) a las dependencias universitarias, desarrollada por la Auditoría Interna, tiene propósitos específicos que van más allá de vigilar *a posteriori*. Busca también la planeación preventiva; lo cual es importante resaltar: la Universidad no se preocupa únicamente de revisar que sus dependencias hayan ejercido correctamente su presupuesto, sino que conforme éste es erogado por aquellas, las asesora y corrige si juzga que existen desviaciones que alejan al gasto de los fines originalmente planteados.

La Auditoría Interna tiene entonces funciones claras de vigilancia y fiscalización. Vigilancia que se traduce en corroborar que las dependencias se conducen con estricto apego a la legislación universitaria y a la normatividad y reglamentación de ella emanadas; fiscalización que busca salvaguardar el patrimonio universitario y velar por el correcto manejo del presupuesto, ergo del subsidio.

Como vemos, la Auditoría Interna en sus funciones de vigilancia, coordina además mediante la elaboración del Programa Anual de Auditorías que prepara, las modalidades y tiempos en que habrán de ser auditadas todas las dependencias de la Casa de Estudios, y coordina la elaboración de los informes correspondientes. Derivado de las auditorías practicadas a las dependencias de la UNAM, la Auditoría Interna rinde al Patronato a través de la Contraloría General, los informes sobre el resultado de sus labores de fiscalización.

Por último, tenemos a la otra dependencia de la Contraloría General que deja patente la capacidad de la UNAM por ejercer el autocontrol al actuar en los supuestos de malos resultados como consecuencia de la labor de fiscalización. Tal dependencia, que busca dar certeza jurídica a la función financiera de la Universidad en sus vertientes de procedimiento administrativo interno, responsabilidades y sanciones, es la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial.

Esta figura de creación relativamente reciente, forma parte de los esfuerzos de la Universidad por ponerse al día y modernizarse por cuanto a la fiscalización y responsabilidad de sus funcionarios y empleados se refiere. Las principales potestades y obligaciones de la Dirección, son mencionadas en el numeral tercero del Acuerdo del Patronato Universitario por el que se Modifica la Estructura de la Contraloría, del seis de junio de dos mil. Rescatamos los puntos del Acuerdo que resultan más interesantes para nuestro tema de estudio:

“Tercero.- Serán funciones de la Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial:

I.- Cuidar que las operaciones y procedimientos que realicen los funcionarios y empleados de la UNAM, se lleven a cabo con criterios de eficiencia, eficacia y honradez, y con estricto apego a la legislación y a la normatividad vigente;

(...)

III.- Promover el establecimiento de las normas y lineamientos necesarios que permitan fortalecer el control interno preventivo en todas las entidades académicas y dependencias universitarias;

IV.- Recibir y atender las quejas y denuncias que formulen los particulares o cualquier interesado, respecto de la actuación de los funcionarios y empleados universitarios en el desempeño de sus actividades;

V.- Llevar a cabo el procedimiento disciplinario para la determinación de responsabilidades de funcionarios y empleados de la UNAM, y en su caso, aplicar con el acuerdo del Contralor, las sanciones que correspondan en términos de la normatividad aplicable;

VI.- Recibir y atender las inconformidades de los funcionarios y empleados universitarios, respecto de las visitas o auditorías que les practiquen, en relación con la atención de quejas y denuncias o bien, derivadas de la investigación de su situación patrimonial;

VII.- Solicitar la intervención de las instancias jurídicas correspondientes, respecto de los hechos presuntamente delictivos o bien, que impliquen el incumplimiento de obligaciones, a fin de promover las acciones legales conducentes;

VIII.- Promover el establecimiento de normas y lineamientos para la instrumentación de programas preventivos en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados universitarios, dando la intervención que corresponda a la Oficina del Abogado General;

(...)

XVI.- Solicitar a las instancias competentes la realización de auditorías que se deriven por la presentación de quejas, denuncias, reclamaciones e inconformidades, indistintamente del motivo que las origine;

XVII.- Coordinar el registro y análisis de la situación patrimonial de los funcionarios y empleados universitarios y vigilar el cumplimiento de la presentación de las declaraciones respectivas, mediante mecanismos de vanguardia que permitan eficientar el procesamiento, control y consulta de la información relativa, integrando para tal efecto, el registro patrimonial de funcionarios y empleados de la UNAM;

(...)

XIX.- Coordinar la integración del registro de funcionarios y empleados universitarios sancionados por la UNAM, y expedir constancias de dicho registro;

XX.- Solicitar a las instancias competentes la realización de investigaciones y auditorías que se deriven de la presentación de las declaraciones patrimoniales;

(...)

XXII.- Proporcionar asesoría y apoyo, así como supervisar, controlar y dar seguimiento a las actividades que desarrollen las unidades de control y vigilancia de las entidades académicas y dependencias universitarias, en materia de responsabilidades, inconformidades y registro patrimonial;

XXIII.- Promover la impartición de cursos de capacitación en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados universitarios, a los responsables de las unidades de control y vigilancia, y participar en ellos conforme a las disposiciones que se emitan al efecto;

(...)

XXV.- Presentar opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros anuales emitidos por las fundaciones, fideicomisos y mandatos que emanen de la UNAM, promoviendo la eficiencia y eficacia en la administración de sus

recursos; así como valorar los dictámenes que formulen los auditores externos, sobre dichas instituciones; y

(...).<sup>14</sup>

La Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial es a la UNAM, lo que la SECODAM a las dependencias de la Administración Pública Federal: el ente encargado de velar porque los funcionarios y empleados de la UNAM se conduzcan con apego a la legalidad y a los cánones de la honestidad y la ética universitarias; la dependencia está encargada de garantizar que los recursos financieros de la Universidad se utilicen de acuerdo a sus estrictos fines, o en caso contrario sancionará a los funcionarios y/o empleados que incurran en responsabilidades por sus malos manejos.

Esta Dirección ejerce como vimos, diversas potestades. Por principio de cuentas cuida que la función universitaria se lleve a cabo con criterios de eficiencia, eficacia y honradez, y con estricto apego a la normatividad vigente. Como recordaremos, una de las consecuencias de la autonomía de gobierno (o autogobierno) de la UNAM, es que la legislación común le es supletoria a la normatividad universitaria; tal característica se refleja desde luego en aquellos aspectos inherentes al ámbito de la autonomía universitaria, entre ellos obviamente, los mecanismos de autocontrol y fiscalización.

La Dirección no sólo busca sancionar, sino que busca prevenir, antes que la actuación de sus funcionarios y empleados se aleje de la línea trazada por la legalidad universitaria. En caso de que el activo humano se aleje de esa línea, la dependencia recibe y atiende las quejas y denuncias formuladas por los

---

<sup>14</sup> Acuerdo del Patronato Universitario por el que se Modifica la Estructura de la Contraloría, (*Gaceta UNAM*, del 27 de junio de 2000), numeral tercero.

particulares o interesados; tal prerrogativa se manifiesta mediante el Recurso de Inconformidad previsto en la normatividad de la Casa de Estudios. En el supuesto de que se presume un mal manejo de recursos, la Dirección solicitará a la instancia competente (Auditoría Interna) la realización de auditorías para determinar lo correspondiente, y en el supuesto de que la Dirección determine que hubieron funcionarios que incurrieron en responsabilidad, de inmediato pondrá en marcha los procedimientos disciplinarios para determinar esas responsabilidades y en su caso, y de acuerdo con el Contralor, aplicar las sanciones correspondientes, en términos de la legislación universitaria. Lógicamente los funcionarios y empleados tienen derecho a inconformarse por la práctica de auditorías o procedimientos sancionadores que juzguen como injustos o no apegados a la realidad.

Cuando derivado de conductas cometidas por funcionarios o empleados en contra de la normatividad universitaria, también se hubiera incurrido en delitos tipificados en la legislación nacional, la Dirección lo hará del conocimiento de la Auditoría Interna, la que previo dictamen emitido, remitirá el asunto al Abogado General, quien a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, formulara la correspondiente denuncia ante el Ministerio Público de la Federación (ya que por ser el subsidio de carácter federal, el o los delitos patrimoniales serían en su caso, del fuero federal).

La Dirección General de Responsabilidades, Inconformidades y Registro Patrimonial coordinará el registro de funcionarios y empleados universitarios sancionados y expedirá constancia de dicho registro.

Además de lo anterior, la Dirección proporciona asesoría y apoyo, así como supervisión y control. Da seguimiento a las actividades que desarrollan las unidades de control y vigilancia de las entidades y dependencias universitarias

en materia de responsabilidades, inconformidades y registro patrimonial. De manera conjunta, la Dirección promueve en los responsables del control y vigilancia, cursos de capacitación en materia de responsabilidades de los funcionarios y empleados universitarios.

Finalmente, la Dirección presenta su opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros anuales emitidos por las fundaciones, fideicomisos y mandatos que emanen de la Universidad, promoviendo la eficacia y eficiencia en la administración de sus recursos, y valora los dictámenes que formulen los auditores externos\*, sobre dichas instituciones.

#### **V.4. El Consejo Universitario.**

El Consejo Universitario es el máximo de los órganos colegiados de la Universidad. Definido como autoridad de la UNAM también en el artículo 3º de la Ley Orgánica, el Consejo Universitario es una institución que nació con la Universidad misma y que como recordaremos, tiene su antecedente más remoto en el Claustro Universitario que rigió en la Universidad durante el periodo colonial, el cual ya desde finales del siglo XVI se encargaba de las cuestiones administrativas y hacendarias, y tenía potestades fiscalizadoras.\*\*

El Consejo Universitario es depositario de una serie importante de potestades en materia de fiscalización, ya que es el órgano de gobierno que tiene la última palabra sobre los controles efectuados por la Secretaría Administrativa de la Universidad y posteriormente por el Patronato. El Consejo Universitario es el

---

\* A esas auditorías externas nos referiremos en el siguiente apartado.

\*\* V. Capítulo II.

órgano al que se rinde cuentas sobre el manejo de los recursos efectuado por la Universidad en un periodo determinado.

El máximo ordenamiento legal de la Universidad dispone en su artículo 7° que el Consejo Universitario estará integrado por el Rector (quien de conformidad con el artículo 9° del mismo ordenamiento será su Presidente); por los Directores de las Facultades, Escuelas e Institutos; por representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las Facultades y Escuelas en la forma que determine el Estatuto; por un profesor representante de los Centros de Extensión Universitaria; y por un representante de los empleados de la Universidad. El mismo artículo dispone que el Secretario General de la Universidad, lo será también del Consejo.

De ese modo, y como lo establece la Ley Orgánica, el Estatuto General de la Universidad determina en su artículo 16, la forma de integrar a la representación de profesores y alumnos de la Universidad. Así, dispone que por cada representante propietario tanto de profesores como de alumnos en cada uno de esos órganos, habrá un suplente. Quedan incluidos los representantes de los profesores y alumnos de los cursos vespertinos de la Escuela Nacional Preparatoria y el Colegio de Ciencias y Humanidades.

Continúa el artículo supracitado mencionando que cada uno de los Institutos tendrá en el seno del Consejo Universitario representantes investigadores que realicen funciones docentes en la Universidad, uno propietario y uno suplente, por su personal académico.

Finalmente, mediante una reforma relativamente reciente hecha al Estatuto General de la Universidad, ya se dispone en el artículo 16 del mismo, el derecho de los alumnos de Posgrado para tener en el Consejo Universitario un

representante propietario y su respectivo suplente. Esto último por cada una de las siguientes áreas: Ciencias Físico Matemáticas y de las Ingenierías; Ciencias Biológicas y de la Salud; Ciencias Sociales; y Humanidades y de las Artes.<sup>15</sup>

Las facultades del Consejo Universitario se encuentran contenidas en el artículo 8º de nuestra Ley Orgánica, y los transcribimos a continuación:

“Artículo 8º.- El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

- I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad;
- II. Conocer de los asuntos que de acuerdo con las normas y disposiciones generales, a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos; y
- III. Las demás que esta Ley le otorga, y en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.”

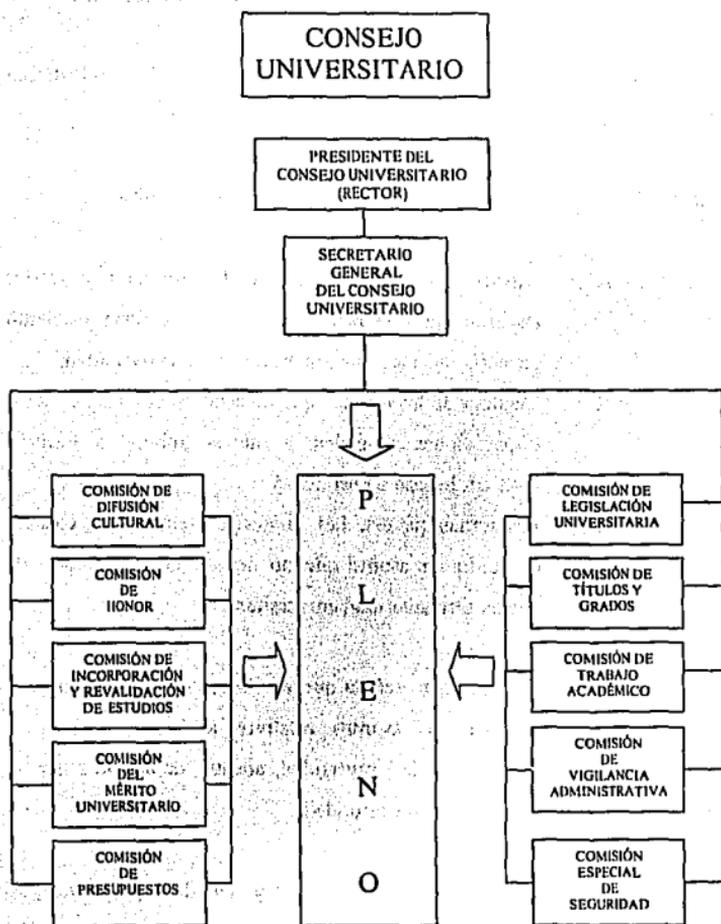
Como vemos, el artículo transcrito señala que el Consejo Universitario tiene facultades para conocer de los asuntos relativos a la organización y funcionamiento administrativo de la Universidad, además de aquellos que no sean de la competencia de alguna otra autoridad.

El artículo anteriormente transcrito, junto con el 7º y el 9º de la misma Ley; así como del 25 del Estatuto General, nos permiten conocer la estructura del

---

<sup>15</sup> Reforma efectuada al Estatuto General de la UNAM, por la que se agregó un último párrafo al artículo 16 (publicadas en *Gaceta UNAM*, el 2 de abril de 2001).

Consejo Universitario, órgano colegiado por autonomía, que se integra de la siguiente forma:



El artículo 25 del Estatuto General nos dice en efecto, que el Consejo Universitario —a la usanza parlamentaria—, trabajará en pleno o en

comisiones, siendo estas últimas las que mencionamos anteriormente, mas aparte, otras comisiones especiales creadas por el propio Consejo Universitario. Tal es el caso por ejemplo, de la Comisión Especial de Seguridad, creada por el propio Consejo de conformidad con el artículo en comento.\*

Como una muestra más de la conciencia y del valor que tiene en los Consejeros Universitarios la responsabilidad de su encargo, dentro del marco de la autonomía universitaria, tenemos el texto de la protesta que les toma el Rector al inicio de su mandato:

“¿Protestáis solemnemente cumplir, y hacer cumplir las leyes de la Universidad y bajo vuestra palabra de honor que en el desempeño de vuestro encargo, se inspirará vuestra actitud en el propósito inquebrantable de que las cuestiones universitarias sean resueltas por los universitarios dentro de la Universidad para el bien de México y de la Universidad y con medios y procedimientos dignos de la Universidad, teniendo siempre en cuenta el bien común universal dentro de los inmutables dictados de la moral?”<sup>16</sup>

Bajo esa toma de protesta, los Consejeros Universitarios se comprometen a cumplir y hacer cumplir las leyes de la UNAM como normas máximas sobre las que descansa la legalidad de su actuar; los Consejeros se comprometen con un propósito inquebrantable de anteponer a la Universidad en la solución de su problemática, conforme a sus propios métodos y de acuerdo a su norma; pero dentro de los medios de procedimientos dignos (éticos) con que cuenta la Casa de Estudios. Todo lo anterior para el bien de México y para la consecución del bien común universal, circunscrito a la moral.

---

\* Esta comisión se encuentra además, regulada por el Reglamento de la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Universitario de la UNAM (publicado en *Gaceta UNAM* el 26 de noviembre de 1990).

<sup>16</sup> Reglamento del H. Consejo Universitario, artículo 16.

Como vemos, hay en la toma de protesta muestras innegables del tradicional humanismo universitario.

#### V.4.1. El Consejo Universitario y sus atributos fiscalizadores

De las comisiones que conforman al Consejo Universitario, sólo abordaremos por supuesto, a las que tienen atributos en el manejo administrativo y financiero de la Universidad, que son la Comisión de Presupuestos y la de Vigilancia Administrativa. Haremos una mención especial de ésta última, por ser la que ejerce la responsabilidad fiscalizadora del Consejo Universitario, pero además, por ser esta Comisión a través de la cual las demás autoridades universitarias *rinden cuentas* sobre el ejercicio presupuestal de la Universidad; incluidos claro está, los recursos provenientes del subsidio otorgado por el Gobierno Federal.

Según las Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario en su apartado V, la Comisión de Presupuestos tiene las siguientes facultades:

- Conoce para dictaminar, el Presupuesto General de la Universidad.\*
- Son sometidos a su consideración, para ser aprobados con carácter ejecutivo, los subpresupuestos de las partidas globales de todas las dependencias universitarias.
- Conoce para dictaminar, las transferencias de partidas que se solicitan, previo el trámite que la misma comisión ha señalado.

---

\* Las particularidades del Presupuesto General de la Universidad, las mencionamos en el Capítulo I.

- Conoce para dictaminar, las solicitudes que hacen las universidades y escuelas incorporadas a la Universidad, para que se les cancele los adeudos que por concepto de incorporación tienen asignados.
- Conoce para dictaminar y de manera anual, el Proyecto de Reglamento de Pagos de la Universidad, o las modificaciones que al mismo se presenten.

De entre sus facultades, creemos que las más trascendentes tienen que ver con el dictamen que hace del Presupuesto General de la Universidad puesto en sus manos, y que como vimos en su momento, es elaborado por el Patronato, tomando en cuenta la opinión del Rector. Hecho el dictamen aprobatorio, es sometido a la consideración del Pleno del Consejo Universitario para su eventual aprobación (de conformidad con el número 12, inciso e), de las Bases en comento).

#### V.4.1.1. La Comisión de Vigilancia Administrativa

Llegamos así a la Comisión de Vigilancia Administrativa del Consejo Universitario, cuyas funciones las transcribimos a continuación de manera íntegra:

##### “IX. Comisión de Vigilancia Administrativa. Funciones

1. Vigilar el cumplimiento de la Ley Orgánica, de los estatutos y de los reglamentos de la UNAM, en su aspecto administrativo, así como todas las disposiciones de carácter administrativo y económico acordadas por el Consejo Universitario.
2. Procurar que se establezca un adecuado sistema de control contable y administrativo de los bienes y actividades de la Universidad Nacional. En

los casos en que se trate de modificar sistemas o procedimientos de control de registro, deberá ser informada la comisión sobre la bondad de las modificaciones a implantar.

3. Revisar los estados mensuales de contabilidad, de ejercicio del presupuesto de egresos y del plan de arbitrios, sobre los cuales podrá solicitar las aclaraciones que considere pertinentes.
4. Conocer y opinar de las bajas del mobiliario y equipo, y en general de cualquier alteración que reduzca el patrimonio fijo de la Universidad.
5. Conocer las observaciones hechas por el contador público independiente, designado por el Consejo Universitario, con motivo del desarrollo de sus actividades.
6. Inspeccionar y vigilar directamente o por conducto de las personas especialmente designadas, inclusive auditores administrativos externos, cualquier actividad de carácter patrimonial o administrativa que se realice en la UNAM, para cerciorarse de que son eficaces y adecuadas a las necesidades de la misma y de que son ejercidas correctamente.
7. Proponer a las autoridades universitarias las medidas que se estime convenientes para lograr la mayor eficacia en la administración de la UNAM.
8. Conocer la cuenta anual y el dictamen correspondiente del contador público independiente."<sup>17</sup>

Por la importancia que reviste como órgano universitario depositario de la potestad fiscalizadora en última instancia; como vigía *sine qua non* de los mecanismos ya analizados de autocontrol en la UNAM; y finalmente por ser el conducto por el cual se canaliza la tan esperada rendición de cuentas hacia el seno del Consejo Universitario y de la sociedad, es que creímos importante

---

<sup>17</sup> Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario, apartado IX.

dejar algunos aspectos relativos a la Comisión de Vigilancia Administrativa para ser analizados en el último capítulo de nuestra investigación, a la par del estudio sobre la ley objeto de nuestra tesis, así que continuemos con los aspectos que consideramos relevantes de esa Comisión para los efectos del presente capítulo.

Las potestades de la Comisión, tal y como se dispone en las Bases transcritas, giran en torno a ocho vértices fundamentales. Como órgano vigilante, la Comisión vela por el cumplimiento de las disposiciones administrativas contenidas en la máxima norma jurídica de la Universidad, así como en los estatutos y sus reglamentos; en este mismo punto, la Comisión vigila que se cumplan las disposiciones administrativas y económicas acordadas por el Consejo Universitario. Como ya vimos, el Patronato establece los sistemas de control contable y administrativo de los bienes y actividades de la UNAM. Pues bien, la Comisión es quien procura que tales sistemas de control se adecuen a los fines planteados originalmente; además deberá ser informada por el Patronato sobre las bondades que pudieran guardar posibles cambios propuestos en los sistemas de control. La Comisión también conocerá y dará su opinión sobre cualquier baja de mobiliario y equipo, y en general de cualquier alteración que signifique una reducción del patrimonio fijo de la UNAM.

La Comisión propondrá a las autoridades universitarias, las medidas que a su juicio se encaminen a la consecución de mejores y más eficientes sistemas de administración en la Universidad. Esto es importante, pues en la medida en que la UNAM es capaz de modernizar y traducir en eficiencia sus sistemas de administración, ello se refleja en una disminución en los costos generados por el aspecto administrativo<sup>\*</sup>, lo cual a su vez repercutirá en una mayor disposición

---

<sup>\*</sup> Para mayor información sobre los costos administrativos, ver las tablas contenidas en el Capítulo I.

presupuestaria para aplicar a otros propósitos más importantes para la Universidad.

Como parte de sus potestades, la Comisión habrá de revisar los estados mensuales de contabilidad y el ejercicio de gasto de la Universidad, así como su plan de arbitrios; en todo momento podrá solicitar las aclaraciones que juzgue pertinentes.

De una gran relevancia en la fiscalización que ejerce, es la facultad de la Comisión para inspeccionar y vigilar de manera directa si así lo decide, o por conducto de auditores administrativos externos, cualquier actividad de carácter patrimonial o administrativa realizada en la Universidad, con la intención de cerciorarse que sean eficaces y adecuadas a las necesidades de la UNAM, y de que sean ejercidas correctamente; es decir, sin desviaciones ni alejadas de fines no programados ni justificados.

Previo a hacer mención a la más importante de las potestades de la Comisión de Vigilancia Administrativa, que es la relativa al conocimiento y dictamen de la Cuenta Anual de la Casa de Estudios, es imperioso referirnos a la figura del Auditor Externo, así como a la relación que guarda con la Comisión, con el Consejo Universitario y con la Universidad en su conjunto. Por su relevancia en la fiscalización, el Auditor Externo es un elemento clave en la fiscalización de la Universidad y en la rendición de cuentas que de la misma deriva, dentro del marco de un estricto respeto a la autonomía universitaria, tal y como lo dispone la normatividad de la UNAM.

### V.5. El Auditor Externo de la UNAM.

La figura del Auditor Externo está regulada en la legislación universitaria. La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México dispone en la fracción III de su artículo 10, que el Patronato presentará al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público independiente, designado por el propio Consejo Universitario. Pues bien, este Contador Público es el Auditor Externo de la UNAM.

Así como existe un Auditor Interno en la Universidad, con las características y funciones que ya vimos al estudiar al Patronato Universitario, tenemos al Auditor Externo.

La figura de la fiscalización externa mediante un Contador Público independiente —o Auditor Externo—, nació con nuestra Ley Orgánica de 1945. Como bien recordaremos, a través de la historia una de las motivaciones esenciales para que la Universidad lograra la autonomía, era sustraerla de la intervención continua del Estado en su vida interna, tanto en los órganos de gobierno, como en su manejo económico y financiero. Una vez obtenida ésta, la Universidad osciló jurídicamente entre una autonomía acotada, vía intervención disfrazada (1929); y otra aplicada por el Estado de manera literal, en términos de un subsidio restringido y predeterminado (1933).\*

La Ley de 1945 recogió la experiencia acumulada por sus antecesoras, y le dio en su texto un verdadero sentido a la autonomía universitaria. Por un lado, el

---

\* V. Capítulo II.

Estado redujo su relación económica y financiera con la Casa de Estudios al otorgamiento de un subsidio, que le permitiera a la Institución cumplir con sus fines. Por otro lado, el Estado dotó a la Universidad de los instrumentos jurídicos necesarios para facilitarle la correcta administración —ya libre de su intervención directa— de sus recursos. Para lograr esto último, el legislador federal previó en la Ley la creación de una autoridad como el Patronato Universitario, con la intención de que esta autoridad tuviera bajo su responsabilidad el velar por el correcto funcionamiento administrativo y financiero de la Universidad, y también para que se encargara de garantizar la viabilidad económica de la UNAM.

Dada la naturaleza jurídica de la Universidad (que ya analizamos), y por no estar en consecuencia ésta, sujeta a las normas generales aplicables a los órganos o entidades que sí forman parte de la administración pública, fue que el Estado decidió reforzar las funciones fiscalizadoras del Patronato y del Consejo Universitario mediante la creación de la figura del Auditor Externo.

Con su inclusión en la Ley Orgánica, se equilibraron la autonomía universitaria (y la consecuente ausencia de intervención del Estado), con la responsabilidad en el manejo de los recursos de la UNAM. El Contador Público independiente es un elemento muy importante en el camino a la rendición de cuentas; su aval sobre la legalidad y veracidad de los números puestos a su consideración, resultan imprescindibles para que en un momento determinado el Consejo Universitario apruebe la Cuenta Anual de la UNAM.

Pues bien, a la fecha de escribir estos renglones, el Auditor Externo de la Universidad, ratificado en el cargo en 2002 por el Consejo Universitario, para desempeñar la tarea de emitir el dictamen en torno a la Cuenta Anual, es el Contador Público Manuel Resa García. Por la trascendencia y particularidades

que revistieron 1999 y 2000, como años históricos para la vida de la Universidad, mismos que vivimos de manera intensa los entonces estudiantes, es que aquí analizamos el dictamen conjunto emitido por el Auditor Externo por ese periodo.\*

Para los fines prácticos, la auditoría externa por los años 1999 y 2000, en términos genéricos y conceptuales, no varía con la de 2001. En todos los casos y de conformidad con la legislación universitaria, la auditoría externa se realiza sobre la base de los estados financieros de la Universidad, los cuales le son entregados al Auditor Externo por el Patronato Universitario, a través de la Contraloría.

El dictamen del Contador Resa correspondiente a los ejercicios 1999 y 2000, fue presentado al Consejo Universitario el 27 de febrero de 2001 (dentro del límite legal). El dictamen, al que tuvimos acceso por ser éste de carácter público, dispone que se examinaron los estados patrimoniales de la Universidad Nacional Autónoma de México al 31 de diciembre de 1999 y 2000, y los correspondientes a estados de ingresos, gastos e inversiones. Se reconoce ahí la responsabilidad del Patronato Universitario por corroborar esos estados financieros, mientras que la responsabilidad del Auditor Externo —continúa diciendo el dictamen—, consiste en expresar una opinión sobre los mismos con base en la auditoría practicada.

Dice el Contador Resa que sus exámenes “fueron realizados de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, las cuales requieren que la

---

\* Como consecuencia del ilegal e ilegítimo paro de labores de 10 meses, transcurridos entre abril de 1999 y febrero de 2000, fue que el dictamen del Auditor Externo al que nos referimos, de manera excepcional se realizó por ambos ejercicios presupuestales. Normalmente el dictamen abarca un solo ejercicio presupuestal, como en 2001.

auditoría sea planeada y realizada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que los estados financieros no contienen errores importantes, y de que están preparados de acuerdo con los principios contables adoptados por la Institución. La auditoría consiste en el examen con base en pruebas selectivas, de la evidencia que soporta las cifras y revelaciones de los estados financieros, asimismo, incluye la evaluación de los principios de contabilidad utilizados, de las estimaciones significativas efectuadas por el Patronato Universitario y de la presentación de los estados financieros tomados en su conjunto. Considero que mis exámenes proporcionan una base razonable para sustentar mi opinión."<sup>18</sup>

El dictamen de referencia viene acompañado del documento que contiene los estados patrimoniales de la UNAM por los ejercicios señalados, y trae desglosados los conceptos relativos a ingresos y egresos. Así por ejemplo, contiene en el rubro de Activo, los conceptos relativos a propiedades y equipo; inversiones patrimoniales y fideicomisos; libros, revistas y colecciones artísticas, académicas y científicas; efectivo e inversiones a corto plazo; y otros activos. Bajo el rubro de Pasivo, se contiene la información referente a los sueldos, gratificaciones e impuestos por pagar; proveedores de unidades de servicio; adeudos por adquisición de bienes y servicios; pasivo a largo plazo; reserva para el fortalecimiento a la docencia; y la reserva para la recuperación académica, así como para la rehabilitación de instalaciones y la reposición de mobiliario y equipo.

En los estados patrimoniales se abarcan bajo la modalidad de Ingresos, a los productos financieros patrimoniales; a los ingresos extraordinarios; los ingresos

---

<sup>18</sup> Dictamen presentado por el Auditor Externo al Consejo Universitario, referente a los ejercicios presupuestales 1999 y 2000 (27 de febrero de 2001). Cuenta Anual 1999-2000, UNAM, 2001. Documento público.

por servicios de educación; ingresos del Sistema de Tiendas de Autoservicio; y otros ingresos. Además, bajo el título de ingresos propios, se contienen los derivados del Subsidio del Gobierno Federal y los recursos provenientes del Programa UNAM-BID.<sup>6</sup> Bajo la modalidad de Gastos, se contienen los relativos a sueldos, honorarios y prestaciones; y a los costos de operación del sistema de Tiendas de Autoservicio; las becas; y los servicios, artículos y materiales de consumo. El informe del Contador Manuel Resa también considera las inversiones realizadas en propiedades y equipos; el remanente presupuestal; y de manera excepcional, el dictamen determina el impacto financiero por la conocida suspensión de actividades académicas por la que atravesó la UNAM durante el periodo 1999-2000.

Parte integrante de los Estados Financieros lo constituyen las Notas adjuntas, que establecen las consideraciones y la metodología contable utilizada para determinar las cifras revisadas.

La revisión realizada por el Auditor Externo, contiene los egresos desglosados programa por programa. Ahí se particularizan los conceptos de gasto en los rubros de: Docencia (que incluye al nivel superior, al bachillerato y al nivel técnico); Investigación; Extensión Universitaria; Gestión Institucional; y por último, el impacto de la suspensión de actividades académicas durante el periodo 1999-2000.

Los Estados Patrimoniales contienen además de la firma del C.P. Manuel Resa García (en su calidad de Auditor Externo), la del Contralor universitario, la del Tesorero de la UNAM, la del Director General de Control e Informática de la

---

<sup>6</sup> Sobre la naturaleza del programa UNAM-BID, ver el Capítulo 1.

Universidad, la del Auditor Interno de la Institución, y la del Contador General de la Casa de Estudios.

Hecha la revisión de los estados financieros de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Auditor Externo la entrega al Consejo Universitario, junto con las observaciones procedentes. El oficio entregado por el Contador Público Certificado Manuel Resa García, referente al periodo 1999-2000 como ya dijimos, fue entregado al Consejo Universitario el 27 de febrero de 2001.

Ahora bien, hecho lo anterior, el Patronato Universitario, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción III de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México; y 34, fracción IX del Estatuto General, procede a enviar al Consejo Universitario para ser sometida a su consideración, la Cuenta Anual que presenta la Situación Financiera Patrimonial y el Resultado de las Operaciones Económicas provenientes del Ejercicio Presupuestario realizado por la Casa de Estudios. En este caso, la información relativa al periodo 1999-2000, fue entregada por el Patronato el 28 de febrero de 2001, es decir, un día después de que el Auditor Externo —con independencia—, lo entregó al Consejo Universitario.

Una vez entregadas ambas al Consejo Universitario (la Cuenta Anual, y su revisión y observaciones formuladas por el Auditor Externo), éstas son turnadas a la Comisión de Vigilancia Administrativa, para que conforme a las Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del H. Consejo Universitario, lleve a cabo la discusión de ambos documentos.

Con la información en su poder, la Comisión de Vigilancia Administrativa la analiza y discute. La discusión sobre el ejercicio presupuestal gira en torno a ejes fundamentales como lo son el objeto del gasto (*en qué se gastó*); los ramos

del mismo (*quién lo gastó*); y las funciones y programas en los que se ejerció (*para qué se gastó*).

Realizadas las deliberaciones correspondientes, la Comisión de Vigilancia Administrativa en una de sus sesiones determina lo conducente. En el caso del ejercicio presupuestal referido, y como consecuencia de la revisión de las cifras sometidas a su consideración, la Comisión emitió un Acuerdo dirigido al Consejo Universitario en el que recomendó al Pleno del Consejo la aprobación de la Cuenta Anual de los ejercicios 1999 y 2000, así como el dictamen emitido por el Contador Público Independiente (Auditor Externo); el C.P. Manuel Resa García.

El Pleno del Consejo Universitario por su parte, y después de analizar y deliberar en torno a la información recibida, determinó aprobar la Cuenta Anual de referencia.

#### **V.6. Trascendencia de los mecanismos de autocontrol y fiscalización de la UNAM.**

La Universidad Nacional Autónoma de México desde siempre, ha sabido corresponder a la confianza que en ella han puesto los mexicanos. Hoy, como desde su fundación, la UNAM es uno de los principales activos con los que cuenta nuestro país. Ya lo dijimos capítulos atrás: la UNAM es una de las instituciones más arraigadas, pero también una de las más queridas y reconocidas por la Nación mexicana.

Gracias a los recursos económicos que los mexicanos han puesto en sus manos, la Universidad encara sus responsabilidades y cumple su trascendente finalidad

con decoro. Es por el subsidio que la UNAM se obliga con los mexicanos y no responde a otros intereses que no sean los de nuestro país en su conjunto.

El subsidio le permite a la Universidad dedicarse por completo a sus fines sin tener por el contrario, que distraerse de ellos al enfocar sus esfuerzos en allegarse de recursos; y es que sin un subsidio claramente preestablecido en ley y sin la autonomía real (como ocurría antes de 1945), la Universidad se veía atendida a los vaivenes de la política nacional, a "la buena voluntad" del gobernante en turno, lo que irremediamente la condenaba a subordinar su actuar a los intereses del poder público. Sin el subsidio y una autonomía real, la Universidad se desgastaba en hacer política, y en —literalmente— mendigar sus recursos.

La solución a tan deplorable sometimiento de la Universidad a la esfera del poder público, vino —como recordaremos— por partida cuádruple en 1944 y entró en vigor en 1945:

1. Con una autonomía real, por la cual la Universidad vio culminado el esfuerzo de generaciones de hombres y mujeres valiosos, que creyeron siempre que la Universidad debía dedicarse por completo a la academia. Con la autonomía real, se logró garantizar que los asuntos sobre el gobierno y administración de la UNAM concernieran exclusivamente a los universitarios.
2. Asegurándose un subsidio que la hiciera financieramente viable, y le permitiera abocarse a sus fines por completo.

3. Creando a la Junta de Gobierno, como una autoridad que le diera hacia adentro estabilidad política e institucional, en un marco normativo de equilibrio de facultades.
4. Creando al Patronato, para que velara por el buen manejo de los recursos económicos utilizados en su quehacer cotidiano.

Con los mecanismos de autocontrol contemplados en la legislación y en su organización administrativa, la Universidad Nacional Autónoma de México arriba al nuevo siglo —en el que cumplirá su primer medio milenio de vida—, como una Institución responsable, que ha sabido entender su posición dentro del concierto nacional y ha actuado en consecuencia. Como hemos podido corroborar, cada una de las autoridades de la Universidad que tiene en sus manos el manejo y administración de los recursos financieros de la Institución, cuenta con instrumentos de autocontrol. Los sistemas de autocontrol se encuentran articulados, de modo que cada autoridad pueda ejercerlos dentro de su ámbito de acción; y al mismo tiempo las autoridades forman parte de un complejo tejido de control universitario que permite que la Casa de Estudios lo mismo controle el gasto, que ejerza sus potestades fiscalizadoras, para comprobar que los recursos hayan sido utilizados conforme al presupuesto y con estricto apego a la norma.

Lo vimos en la Rectoría, en donde la Secretaría Administrativa es quien gestiona (solicita) el Subsidio del Gobierno Federal en nombre de la Institución, y es quien de manera conjunta con la Tesorería, formula el presupuesto anual de ingresos y egresos de la UNAM; y ejerce el control presupuestal del mismo en una primera instancia, en aquello que no compete a las potestades del Patronato. Vimos además cómo las adquisiciones de bienes y servicios que lleva a cabo la Secretaría se efectúan con transparencia y apego a la norma.

Tenemos en el Patronato a una autoridad que administra el patrimonio universitario y los recursos financieros procedentes del subsidio. Además como constatamos, ejerce en una segunda instancia los controles presupuestales que juzga óptimos de acuerdo con la norma universitaria. Mediante la Tesorería que depende de su estructura, el Patronato maneja los fondos provenientes del subsidio; y planea su uso, lo dirige y lo controla. A través de la Contraloría, el Patronato vigila constantemente el uso de los recursos financieros, vía auditorías periódicas a todas las dependencias, lleva el registro de los números de la UNAM y formula las políticas generales para el ejercicio y control del gasto de toda la Institución.

Parte importante de las atribuciones de la Contraloría es el promover a través de una de sus dependencias, la instrumentación de programas preventivos en materia de responsabilidades. En los supuestos de actuaciones de los funcionarios y/o empleados universitarios que se alejen de los parámetros de ética, rectitud y legalidad, el Patronato ejerce el procedimiento disciplinario; y en caso de que esas acciones llegaran a derivar en el incumplimiento de obligaciones o en la constitución de delitos, da vista a la Oficina del Abogado General, para que a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos promueva las acciones legales conducentes, incluido el dar vista al Ministerio Público de la Federación en el caso de las conductas que se presuman delictivas.

Por lo que hace al Consejo Universitario, constatamos que éste es el órgano que en última instancia fiscaliza las potestades administrativas y de control ejercidas tanto por el Patronato como por la Rectoría. El Consejo Universitario a través de la Comisión de Vigilancia Administrativa, recibe de manos del Patronato y para su revisión y eventual aprobación, los documentos que

contienen la Situación Financiera Patrimonial y el Resultado de las Operaciones Económicas de la UNAM, que derivan de un ejercicio presupuestario determinado. Además recibe el informe que le entrega el Auditor Externo, sobre la revisión de las cuentas de la Universidad que le fueron entregadas a éste a su vez por la Contraloría.

El Auditor Externo es como ya hemos mencionado, una figura cuya creación conjuga autonomía universitaria con fiscalización, y finalmente con rendición de cuentas. El Auditor Externo contribuye con la transparencia en el uso de los dineros derivados del subsidio; es por ende quien refuerza lo que la autonomía universitaria ordena: que el poder público no se inniscuya en el manejo financiero y económico de la UNAM más allá de sus potestades delimitadas. Una vez que cuenta con ambos informes (el del Patronato y el del Auditor Externo), el Consejo Universitario en Pleno, delibera y vota la aprobación de la Cuenta Anual de la UNAM.

De este modo, recapitulando la mecánica financiera de los recursos provenientes del subsidio federal, la Universidad gestiona su otorgamiento, lo administra, lo ejerce de manera controlada y finalmente, lo fiscaliza.

Esa es la forma como hace uso la Universidad Nacional Autónoma de México de los recursos que los mexicanos le entregan. Son los sistemas de autocontrol y fiscalización, los que refuerzan la idea de que la autonomía universitaria fue una conquista muy positiva para la Universidad y para el país; gracias a esa autonomía la Universidad sigue siendo líder nacional en investigación y docencia. Gracias al subsidio, la Universidad ve el presente con seguridad y el futuro con optimismo. Es la importancia del subsidio la que llevó a la Universidad a crear los controles e instrumentos fiscalizadores necesarios, para

ejercer los recursos de cara a la Nación, con transparencia y con una vocación de servicio para el país. Son esos instrumentos una carta de presentación de la responsabilidad universitaria.

Pues bien, resaltando que contamos con las cifras sobre el beneficio nacional aportado por la UNAM de nuestro lado; con la historia que habla por sí misma; con el significado jurídico de la autonomía universitaria y sus consecuencias; con el respaldo de las leyes generales; con las características jurídicas de la fiscalización del Estado; y con los instrumentos de control y fiscalización de la Universidad, como garantes de la rendición de cuentas; es que nos abocamos en el próximo y último capítulo, a estudiar a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para determinar su verdadera dimensión jurídica (constitucional y legal), con respecto a la Universidad Nacional Autónoma de México.

Adentrémonos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

## CAPÍTULO VI

### LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

*Sumario:* VI.1. Antecedentes de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. VI.1.1. La Contaduría Mayor de Hacienda. VI.1.1.1. Breve reseña histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda. VI.1.1.2. La Contaduría Mayor de Hacienda en nuestra Constitución y en la Ley. VI.1.1.3. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su tratamiento a la UNAM. VI.2. Reformas constitucionales de 1999: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. VI.3. Análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. VI.4. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la UNAM. VI.4.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. VI.4.2. Propuestas de reformas en torno a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

#### **VI.1. Antecedentes de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en torno a la cual gira nuestra investigación, tiene su antecedente en la ley que regulaba a la otrora Contaduría Mayor de Hacienda; nos referimos a la ya abrogada Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. A manera de entender la trascendencia del órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, enseguida hacemos una mención de lo que fue la Contaduría Mayor de Hacienda, su antecedente inmediato.

##### VI.1.1. La Contaduría Mayor de Hacienda

##### VI.1.1.1. Breve reseña histórica de la Contaduría Mayor de Hacienda

El primer antecedente de la Contaduría Mayor de Hacienda lo encontramos en los años posteriores a la consumación de la Independencia de México. El texto de la Constitución federal de 1824 autorizaba al Congreso a "fijar los egresos generales y establecer los ingresos necesarios para cubrirlos, determinar su utilización, y revisar, cada año, las cuentas del gobierno." Sobre la base de esta disposición fue suprimido el Tribunal Mayor de Cuentas, que existía en la época colonial y se instituyó la Contaduría Mayor de Hacienda como el Órgano del Poder Legislativo encargado del examen y la auditoría de la cuenta presentada, cada año, por el jefe del Departamento de Hacienda. Contaba con dos secciones: la primera, la de finanzas, examinaba las cuentas de la Tesorería general; la segunda, llamada "de crédito", estaba encargada de la deuda nacional, de la amortización de sumas y del cálculo de los intereses pagados.<sup>1</sup>

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 conservaron a la Contaduría, pero el mismo gobierno la suprimió en las Bases Orgánicas de 1843. Mediante un decreto del 16 de diciembre de 1853, se restauró el Tribunal Mayor de Cuentas.

La Constitución de 1857 estableció la Contaduría Mayor de Hacienda con las mismas atribuciones de control sobre las finanzas públicas y eliminó el Tribunal Mayor de Cuentas, que había sido instaurado por los gobiernos conservadores. "Con base en el texto constitucional se aprobó una Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1904. El texto antes citado fortaleció las facultades de la Contaduría Mayor de Hacienda en lo relativo a la revisión y la auditoría de la cuenta anual del Tesoro federal, la autorización de la percepción de ingresos, la verificación de egresos y la exactitud aritmética de las operaciones de contabilidad."<sup>2</sup>

<sup>1</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, El Control de la Administración Pública en México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, p. 304.

<sup>2</sup> *Opus citatus*, p. 305.

La Constitución de 1917 autorizó al Congreso de la Unión para examinar la cuenta presentada cada año por el Poder Ejecutivo, a través de un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda.

Durante el período 1937-1978, estuvo en vigor una ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual tuvo vigencia hasta ese último año, en que el H. Congreso de la Unión aprobó un nuevo ordenamiento jurídico que regulara a la Contaduría.

#### VI.1.1.2. La Contaduría Mayor de Hacienda en nuestra Constitución y en la Ley

Hasta el 30 de julio de 1999, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplaba la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda en dos de sus artículos.

Primeramente el artículo 73 de la Carta Magna, relativo a las facultades del Congreso, señalaba que éste tenía la de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Por su parte el artículo 74 disponía que las disposiciones en torno a la Contaduría Mayor, a sus funciones de vigilancia y a las de revisión, serían facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

En el ámbito legal, la última ley que consideró a la Contaduría Mayor como órgano fiscalizador, fue la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que entró en vigor mediante su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978.

Esa ley, al hacer alusión a los sujetos que habrían de ser fiscalizados, remitía a las entidades referidas en el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad

y Gasto Público Federal. Pues bien, las entidades referidas en dicho ordenamiento eran el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, y la Procuraduría General de la República; el Departamento del Distrito Federal\*; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal, o los organismos descentralizados y las empresas estatales.

Concatenadas las entidades anteriormente enumeradas con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, vemos cómo esta última ley no hacía mención alguna a los organismos o entidades autónomas, (sean constitucionales, de la Administración Pública, o constitucionales del Estado mexicano); de suerte tal que las potestades fiscalizadoras que otorgaba la Ley a la Contaduría Mayor, atendían a calidades jurídicas más lacónicas.

#### VI.1.1.3. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y su tratamiento a la UNAM

De una lectura aislada de las entidades a que hace alusión el artículo 2º de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, pareciera que la UNAM encuadra en la hipótesis normativa de la fracción VI, es decir, la de ser parte de los organismos descentralizados; empero, y como lo sabemos\*\*, dada su naturaleza jurídica, —que la hace ser un organismo descentralizado del Estado mexicano (*lato sensu*), que no de alguno de los órdenes de gobierno en lo particular (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)—, es que en la Universidad no se configura ese supuesto jurídico.

\* Actualmente Gobierno del Distrito Federal.

\*\* V. Capítulo III.

Tautológicamente, las consideraciones a la naturaleza jurídica de la UNAM eran reconocidas por el ordenamiento legal de la Contaduría Mayor, el cual continuaba diciendo en la fracción III del mismo artículo 3º, que la Contaduría tenía la facultad de "fiscalizar los subsidios concedidos por el Gobierno Federal a los Estados, al Departamento del Distrito Federal, a los organismos de la Administración Pública Paraestatal, a los Municipios, a las instituciones privadas, o a los particulares, cualesquiera que sean los fines de su destino, así como verificar su aplicación al objeto autorizado. (...)."

Como vemos, de la mera lectura de la fracción transcrita, queda claro que en su potestad fiscalizadora, la Contaduría Mayor de Hacienda se fijó límites por lo que se refiere a la autonomía universitaria; ello dado que la facultad fiscalizadora de la Contaduría se constreñía a los subsidios concedidos a sujetos totalmente ajenos a la realidad universitaria, es decir, a:

- Los Estados;
- Al Departamento del Distrito Federal (o Gobierno del Distrito Federal);
- A los organismos de la Administración Pública Federal;
- A las instituciones privadas; o
- A los particulares.

No sobra insistir en que la UNAM no forma parte de ninguno de los grupos antes mencionados, pues evidentemente no es una entidad federativa; no forma parte del Gobierno del Distrito Federal; y tampoco forma parte de la Administración Pública Federal, sino al Estado mexicano. La UNAM tampoco es una institución privada, ni un particular. De ese modo, la hermenéutica de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda cobraba sentido y forma, por lo que hace a la UNAM: reconocía las implicaciones de su autonomía.

La misma fracción III del multicitado artículo 3º de la Ley en comento, concluía diciendo que "(...) en el caso de los Municipios, la fiscalización de los subsidios se hará por conducto del Gobierno de la Entidad Federativa correspondiente."

En este último supuesto, la Ley reconocía que los municipios gozaban de una categoría jurídica distinta a la de las demás entidades señaladas en la Ley (producto de la autonomía de que están revestidos, tal y como lo dispone el artículo 115 de la Constitución); y por eso la norma se adecuó a esa realidad.

Con relación a los mecanismos de fiscalización contemplados en esa ley, ésta decía en su artículo 24 que las entidades estaban obligadas a proporcionar a la Contaduría Mayor de Hacienda la información que les solicitara, y a permitir la práctica de visitas, inspecciones y auditorías necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Continuaba el mismo artículo diciendo que la misma obligación tendrían los funcionarios de los Gobiernos de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los organismos de la Administración Pública Paraestatal y de los Municipios, así como las instituciones privadas o los particulares a los que el Gobierno Federal les hubiese concedido subsidios.

Los supuestos del subsidio que contemplaba la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en su artículo 24, como vemos, se reducían a dos: los subsidios de las instituciones privadas, y los de los particulares; lógicamente la realidad jurídica de la UNAM era ajena a esos supuestos.

De la hermenéutica del texto legal, desprendemos que en un contexto más generalizado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda no hacía más que seguir la misma tendencia jurídica que los otros ordenamientos que ya

analizamos en el Capítulo III (como son las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal; Federal de Entidades Paraestatales; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas); es decir, la de reconocer a la UNAM dentro de otra categoría, atendiendo a su naturaleza jurídica de corporación pública autónoma; y la de disponer que la UNAM se sujetará a su propia normatividad, sin establecer limitaciones claras.

## **VI.2. Reformas constitucionales de 1999: la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.**

Como consecuencia de la necesaria profesionalización y especialización de la gestión pública; y con la idea de darle un renovado impulso al concepto democrático de *rendición de cuentas*; pero sobre todo, con el ánimo de fortalecer los pesos y contrapesos inherentes al sistema republicano de división de poderes, fue que el marco jurídico fundamental del país, se reformó en 1999.

Mediante Decreto del H. Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de julio de ese año, fueron reformados los artículos 73, 74 y 79 de la Ley Fundamental.

Dichas reformas dieron por concluida la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, para dar paso a un nuevo organismo, con mayores responsabilidades que el anterior; pero también con mayores potestades fiscalizadoras.

En su parte conducente, el artículo 73 constitucional, relativo a las facultades del Congreso, quedó de la siguiente manera:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIV. Para expedir la ley que regule la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;

(...)"

Por su parte, el artículo 74 constitucional, en la parte que nos interesa, quedó del siguiente modo:

"Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

(...)

IV. (...)

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

(...);

(...)"

Acorde con el espíritu facultativo que antes de la reforma tenía el texto del artículo 73 de la Ley Suprema, el texto hoy vigente facultó al Congreso de la Unión para expedir la ley que regula la organización de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación; adicionalmente le otorgó facultades para expedir las normas que regulan la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.\*

Es la Sección V, del Capítulo II, del Título Tercero de la Constitución; llamada "De la Fiscalización Superior de la Federación", quien se encarga de darle sustancia y forma a la idea de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, como órgano del Poder Legislativo que sustituye a la ya extinta Contaduría Mayor de Hacienda. La sección referida sólo contiene un artículo (el 79), el cual desde luego transcribimos íntegro, en función de su importancia capital en nuestra investigación:

"Artículo 79.- La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

Esta Entidad de Fiscalización Superior de la Federación tendrá a su cargo:

1. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así

---

\* Encontramos una divergencia connotativa en la propia Carta Magna por lo que hace al poder público en México, pues mientras que el artículo 49 se refiere al *Supremo Poder de la Federación* (es decir uno solo), este apartado del artículo 73 se refiere a los *Poderes de la Unión*. Como ya hablamos apuntado, nos inclinamos por el concepto de un poder único, el cual se divide en funciones o mandos a través de los cuales se ejerce; ello en virtud de que el Estado es indivisible; y su soberanía (emanada del pueblo), es única.

como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.

Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda;

- II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición;

- III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos; y
- IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las

acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querrelas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. La ley determinará el procedimiento para su designación. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título cuarto de esta Constitución.

Para ser titular de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación se requiere cumplir, además de los requisitos establecidos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su encargo, no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.

El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo."

La creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y su inclusión en el texto constitucional en 1999, fue el resultado inmediato del complejo proceso de transición por el que atraviesan nuestras instituciones, el cual trae implícita como ya dijimos, una renovada idea del concepto de rendición de cuentas.

El artículo 79 de la Constitución comienza con otorgarle a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación autonomía técnica y de gestión. Ya hemos visto las implicaciones de la autonomía en los organismos públicos; aunque como vemos, en este caso, la autonomía de la que goza la Entidad de Fiscalización se reduce a ser técnica y de gestión. La primera, implica la capacidad de conducirse conforme a los procedimientos administrativos que juzgue más convenientes y eficaces para cumplir con su tarea; la autogestión como recordaremos, lleva a la Entidad de Fiscalización a operar de manera directa y sin intermediarios de ninguna índole. También podrá la Entidad de Fiscalización determinar su organización interna, su funcionamiento y las resoluciones que sean producto de su potestad fiscalizadora.

Entre las potestades que la Constitución le otorga, se encuentra la de fiscalizar *a posteriori* los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. En este último apartado, la norma constitucional no nos dice lo que se entiende por entes públicos federales, sino que relega dicha definición en una ley federal (la Ley de Fiscalización Superior de la Federación), como veremos más adelante.

A diferencia del texto constitucional anterior a la reforma, ahora se hace una clara alusión a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas (los estados), los municipios y los particulares.

Con independencia de los informes a través de los cuales se fiscalizará a los sujetos mencionados, la Entidad de Fiscalización podrá requerirlos en las situaciones excepcionales que la ley determine, para que procedan a la revisión de los conceptos que juzgue pertinentes y le rindan un informe.

Conforme al texto constitucional, la Entidad deberá entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, mediante un informe, que contendrá los dictámenes sobre la revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas por parte de los auditados. Dicho documento tendrá carácter público.

Continúa diciéndonos el artículo 79 constitucional, que la Entidad de Fiscalización tendrá la facultad de investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales; y que podrá hacer uso de los mismos mecanismos fiscalizadores de los que gozan las autoridades hacendarias, es decir, el de llevar a cabo visitas domiciliarias. En este último caso, dichas visitas deberán de constreñirse exclusivamente a exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de investigaciones; pero deberá de sujetarse a las formalidades legales establecidas para los cateos.

Dispone el mismo artículo que los Poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización deberán de facilitar los auxilios necesarios a la Entidad de Fiscalización para que cumpla con sus funciones; y que el Poder Ejecutivo Federal deberá aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para los supuestos de cobro de indemnizaciones y sanciones que resulten de daños y perjuicios cometidos por los auditados en contra de la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los propios entes auditados. Sobre esto último abundaremos al finalizar el presente apartado.

De ese modo es como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla con renovados bríos la potestad fiscalizadora del

Congreso de la Unión; concretamente de la Cámara de Diputados. Comparando el texto actual con el anterior a la reforma, observamos una muy significativa ampliación de facultades fiscalizadoras en el Poder Legislativo. La reforma constitucional, más que contener los principios elementales sobre los que habrá de sustentarse la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación en el desempeño de sus funciones, verdaderamente le da soporte a una serie muy amplia de potestades fiscalizadoras por parte del Poder Legislativo, bajo la premisa de que es ese Poder u orden de gobierno, quien aprueba las Leyes de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y finalmente, la Cuenta Pública de un ejercicio fiscal determinado.

Pero para entender el verdadero alcance del artículo 79 constitucional, es importante y necesario conocer el contenido de su ley reglamentaria, para después concatenarlas a ambas y relacionarlas con la UNAM, así pues, ha llegado el momento de que analicemos a la Ley en torno a la cual gira nuestra investigación.

### **VI.3. Análisis de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.**

La discusión en torno a la creación de la ley reglamentaria del artículo 79 constitucional, se dio durante la pasada legislatura (la LVII) del Congreso de la Unión. En cuanto a ley, fue una de las primeras que mandó publicar el Presidente Vicente Fox Quesada. Esto ocurrió en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000. La nueva ley surgió con la denominación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y como sabemos, abrogó a la anterior Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

La idea de crear la Ley de Fiscalización Superior de la Federación surgió en el sexenio pasado, en una época en que el Poder Ejecutivo Federal (léase la Administración Pública Federal), se encontraba monopolizado por un partido político, por lo que a pesar de la existencia de la SECODAM, era claro que resultaba poco creíble la función fiscalizadora del Estado, dada la holgada mayoría que tenía el partido político del entonces Ejecutivo en el Congreso. Por ello, la Contaduría Mayor quedaba reducida a un papel de mero instrumento de trámite para aprobar la cuenta pública, de manera poco transparente y clara, y alejada del verdadero espíritu que encierra el concepto de rendición de cuentas.

Fue en la segunda mitad de la Administración del Presidente Ernesto Zedillo (concretamente derivado del proceso electoral federal de 1997), cuando la tradicional oposición obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados y fortaleció su presencia en el Senado de la República. Entonces el Poder Legislativo pugné más decididamente por constituirse en un contrapeso fiscalizador a la función análoga de la Administración Pública Federal. El resultado fue la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que a continuación analizamos, para poder determinar si al surgir significó un elemento jurídico moderno, de avanzada y respetuoso de la autonomía universitaria; o si por el contrario el Estado (vía el Congreso) se excedió en sus potestades fiscalizadoras y vulneró la autonomía universitaria ya analizada, de la que goza la Universidad Nacional Autónoma de México. Por supuesto nos abocamos a los aspectos más sustanciales de la misma, y a los que tienen una relación más directa con nuestra temática de estudio.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación comienza diciendo en su primer artículo, que es de orden público —es decir, “que regula a una institución jurídica que no puede ser alterada ni por la voluntad de los

individuos ni por la aplicación del derecho extranjero"<sup>3</sup>—, y continúa diciendo que tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior.

Como una innovación, la Ley da en su artículo 2º una serie de definiciones en torno a los conceptos más utilizadas en el ordenamiento jurídico; algunos de los cuales transcribimos del modo siguiente:

"Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

- I. Poderes de la Unión: Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo\*, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República;
- II. Cámara: La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- III. Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- (...)
- V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;

<sup>3</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, Vol. "I-O", UNAM-Porrúa, México, 1998, pp. 2701-2703.

\* La forma como se dispone la mención en este artículo, de los llamados poderes de la Unión, aunque parezca imperceptible en realidad tiene fondo y consecuencias. Este artículo habla de los Poderes "Legislativo, Judicial y Ejecutivo"; lo cual deja ver con claridad que no se enumeraron en orden alfabético; inclusive el Ejecutivo se deja al final. El texto fue el resultado de un Legislativo históricamente agraviado que en la primera oportunidad que tuvo, formuló leyes destinadas no necesariamente a equilibrar las funciones de gobierno, sino a subordinar al Ejecutivo. No hace falta adentrarse más para darse cuenta *a priori*, que la intención de la Ley, es la de fiscalizarlo todo, sin detenerse a atender, considerar ni respetar, las categorías jurídicas particulares de los entes a los que pretende fiscalizar.

- VI. Entidades fiscalizadas: los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales;

(...).”

La Ley de manera innovadora introduce las definiciones de los conceptos más usuales en la misma. En la primera fracción del artículo 2º antes transcrito, nos da la definición de los Poderes de la Unión. Y por lo que hace al Ejecutivo, nos dice que dicho poder se encuentra integrado por las dependencias de la Administración Pública Federal y por la Procuraduría General de la República. Como podemos observar, la propia ley reconoce de inmediato lo que ya es de explorado análisis: que la UNAM no forma parte del Ejecutivo ni de ninguno de los otros —así llamados—, Poderes de la Unión.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación a la que hace alusión el texto del artículo 79 constitucional, adquiere en la fracción III del artículo 2º de la Ley, el nombre de Auditoría Superior de la Federación.

La fracción V del multicitado artículo es clave, en virtud de que es ahí en donde define lo que por entes públicos federales se entenderá. Así, nos dice que a su criterio ellos son:

- a) Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas; y
- b) Las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal.

Pues bien, por lo que hace a estas últimas personas de derecho público federal, es claro que se refiere a aquellas que sólo gozan de una autonomía técnica y de gestión, constreñidas a un mero marco legal, que no constitucional; es decir, se refiere a organismos como la misma Auditoría Superior de la Federación; la cual como veremos un poco más adelante, goza de una autonomía acotada, dada su subordinación a la Cámara de Diputados. También se refiere a organismos desconcentrados, como por ejemplo el Servicio de Administración Tributaria (SAT), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La naturaleza jurídica mencionada se encuentra absolutamente alejada de la UNAM, por lo que es obvio que la Universidad no encuadra en este supuesto.

Ahora bien, es en el caso de los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, a que se refiere la primera parte de la citada fracción V; en donde encontramos varias incongruencias por lo que hace a las referencias someras a nuestra Casa de Estudios, ya que la Ley habla de *organismos públicos* (es decir, los que componen a la Administración Pública Federal, como ya vimos en su momento), y como sabemos la Universidad no está catalogada dentro de ese conjunto, además de que es una *corporación pública*. Pero aún y suponiendo sin conceder, que de la hermenéutica del texto se desprendiera que se abarca en sentido lato a los organismos públicos *per se*, y que se considerara que la UNAM es un *organismo descentralizado del Estado*, de cualquier modo el texto infiere que esos organismos autónomos lo son exclusivamente para el desempeño de sus funciones sustantivas, y es aquí en donde encontramos que la Universidad Nacional Autónoma de México no se adecua a la hipótesis normativa referida, dado que el texto reduce la autonomía a una mera cuestión de desempeño de funciones sustantivas (los fines). En este sentido, la Ley mal interpreta la autonomía constitucional al pensar que ésta únicamente abarca la consecución de los fines de las instituciones que de ella gozan. Como bien

sabemos, los fines de la UNAM según el artículo 1º de su Ley Orgánica y el 1º de su Estatuto General, son los académicos, los de investigación y los de extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura. Y como también sabemos, de ninguna manera la autonomía de que goza la Universidad se constriñe a esas funciones, sino que abarca la autonomía de gobierno (léase creación de su marco jurídico y ejercicio de gobierno); autonomía de gestión; autonomía administrativa (manejo y control de sus recursos y de su patrimonio); y autonomía financiera (obtención de recursos, canalización interna y fiscalización de los mismos). Por ello es que el texto del multicitado artículo 2º de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se aleja por completo de la realidad de la autonomía universitaria, la cual insistimos, es una categoría *sui generis* de autonomía.

Creemos por todo lo anterior, que el supuesto de "organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones" a que se refiere la multicitada fracción V, más bien responde a la naturaleza de organismos como el Banco de México (autónomo según el artículo 28 constitucional); el Instituto Federal Electoral (autónomo según el artículo 41, fracción III constitucional); y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (autónomo según el artículo 102, Apartado B de la Constitución). Estos organismos tienen una definición muy expresa en ley. Dos de ellos fueron creados en el lapso de una década (la de los 90 pasada), y los tres han tenido trascendencia en el país sólo a partir de los últimos diez años. De esos organismos, únicamente al IFE le reconocemos haber sido un organismo autónomo que fue decisivo en el devenir institucional del país en los últimos años (concretamente por su histórica labor el 2 de julio de 2000); pero repetimos, eso ha sido en los últimos años, mientras que la UNAM ha sido decisiva en todos los ámbitos de la vida del país en los últimos 450 años. De modo tal, que creemos que el texto transcrito, en la forma como está redactado,

a quien realmente debiera aplicar es a estos tres organismos principalmente, pero no a la UNAM, que goza de una realidad autonómica distinta que es el producto de sus fines, de su trayectoria histórica y de su posición *sine qua non* en la estructura cognoscitiva, académica, científica y cultural del país.

Dando por sentada la constitucionalidad de las potestades fiscalizadoras absolutas que le adjudica a la Auditoría Superior de la Federación; el artículo en comento, incluye dentro de los *entes públicos fiscalizados*, a los llamados entes públicos federales; dentro de los cuales encasilla a la UNAM.

El artículo 16 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación habla de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación. Es aquí en donde tenemos que detenernos a analizar si las potestades ahí insertas, se detienen a considerar o no a la autonomía universitaria. En sus partes conducentes, el artículo de referencia dispone:

“Artículo 16.- Para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, la Auditoría Superior de la Federación tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

- VI. Verificar que las operaciones que realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes General de Deuda Pública; de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del

Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas aplicables a estas materias;

VII. Verificar obras, bienes adquiridos y servicios contratados, para comprobar si las inversiones y gastos autorizados a los Poderes de la Unión y entes públicos federales se han aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados;

VIII. Solicitar, en su caso, a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas;

(...)

XI. Fiscalizar los subsidios que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, hayan otorgado con cargo a su presupuesto (...);

(...).”

Este precepto remite las operaciones realizadas por los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y diversos ordenamientos administrativos, entre ellos la Ley General de Deuda Pública, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; así como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; de la Administración Pública Federal; del Poder Judicial de la Federación y demás disposiciones legales y administrativas. Como ya hemos analizado, las disposiciones administrativas supracitadas no le aplican a la UNAM, en virtud de su autonomía, como lo reconoce la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 3º, ya transcrito en diversas ocasiones.

Por su parte la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos contienen al subsidio otorgado por la UNAM, sí, pero de ninguna manera disponen esas

leyes federales la forma como la Universidad deberá hacer uso de esos recursos, pues ello sería un atentado flagrante contra la autonomía universitaria (en sus vertientes de autonomía de gestión, de administración, y financiera). Antes bien es el Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México —creado por el Consejo Universitario en ejercicio de su autonomía— quien define lo relativo a la canalización de los recursos de la UNAM.

Así que tampoco son referentes fundamentales ni potestativas de la Auditoría Superior de la Federación las leyes citadas. Por lo que hace al Código Fiscal de la Federación, su aplicatoriedad en la UNAM ha sido combatida por la Casa de Estudios ante los tribunales federales. La Universidad se ha basado en la exención tributaria que le concede el artículo 17 de la Ley Orgánica, mientras que los órganos jurisdiccionales emitieron jurisprudencia en el sentido de declarar como derogado tal artículo desde el momento de entrada en vigor del transitorio de una ley que data de 1984; circunstancia de muy dudosa legalidad, misma que no nos detendremos a analizar aquí.

En la fracción VIII del artículo 16 mencionado, se faculta a la Auditoría Superior para requerir a los auditores externos copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas. Creemos que esa disposición desvirtúa el sentido original de la figura del auditor externo, pues si a final de cuentas lo que vemos es un “fiscalizador, que fiscaliza al fiscalizador del fiscalizador de la UNAM” (sic), nos topamos con un absurdo innecesario de repetición de funciones, que además de volver enredosa la función de fiscalización, no se detiene a considerar la autonomía universitaria ni a reconocerle credibilidad a los órganos externos de fiscalización (en el caso de la UNAM y al momento de escribir esto es como recordaremos, el Contador Manuel Resa). Lo anterior es muy delicado, pues se da erróneamente por

sentado que sólo la fiscalización proveniente de la Auditoría Superior de la Federación es creíble y las demás no, lo cual sostenemos como una aberración.

Uno de los preceptos que más nos inquietan es el artículo 21 de la Ley. Ahí se dispone que la Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

En la forma como está redactado este último artículo, se deja en total libertad y sin limitaciones, a la Auditoría Superior para acceder a las bases de información de cualquiera de los sujetos que define como fiscalizados. Insistimos, eso lo hace sin detenerse a considerar categorías jurídicas. En pocas palabras, y al igual que la fracción V de su artículo 2º, la Ley le da el mismo trato de fiscalización a una entidad estatal creada por el Ejecutivo, dependiente de la Administración Pública Federal, con carácter de desconcentrado, y con autonomía acotada al aspecto técnico (v.gr. el SAT); que a una institución cuatro veces y media centenaria, imprescindible para sendos campos del funcionamiento del país, que goza de autonomía orgánica, regulada por una ley federal, y cuya autonomía se encuentra elevada a rango constitucional como es el caso de la UNAM ¿No es esto una incongruencia y una extralimitación jurídica? Creemos que sí.

El Capítulo II de la Ley se refiere a lo concerniente al fincamiento de responsabilidades resarcitorias. Aquí encontramos en el artículo 46 una muy discutible catalogación de los funcionarios, empleados y trabajadores universitarios dentro de la tradicional categoría de *servidores públicos* del derecho administrativo. El encuadrarlos en esa categoría, equivale a considerar

na la Universidad como cualquier otro de los organismos autónomos a los que ya nos hemos referido en diversas ocasiones, y no en cuanto a su naturaleza única, circunstancia en contra de la cual nos manifestamos.

Entre las atribuciones del titular de la Auditoría Superior de la Federación (es decir, el Auditor Superior de la Federación), se encuentra la de "solicitar a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales el auxilio que necesite para el ejercicio expedito de las funciones de revisión y fiscalización superior."<sup>4</sup>

De modo que el Auditor Superior no sólo tiene libertad absoluta de fiscalización, sino que además y de acuerdo al amplio sentido definitorio que la Ley le da al concepto de *entes públicos federales*, tiene la potestad de solicitar (o sea requerir) a las universidades autónomas (en este caso la UNAM), para que le presten el auxilio necesario para ejercitar tan controvertidas formas de fiscalización.

El artículo 77 de la Ley en comento dispone las facultades que, sin perjuicio directo de su ejercicio por el Auditor Superior de la Federación, tendrán los Auditores Especiales; de conformidad con la distribución de competencias que establezca el Reglamento Interior. Entre ellas, en la fracción IV se dispone la de "ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa aprobado por el Auditor Superior de la Federación." Aquí se le dan amplias facultades a funcionarios de nivel medio para ordenar si así lo juzgan, las auditorías y visitas a los Poderes de la Unión y a los llamados entes públicos federales. De esta manera se deja abierta la posibilidad de que la Universidad sea fiscalizada por órdenes de la estructura organizacional media de la Auditoría Superior de la Federación, lo

---

<sup>4</sup> Ley de Fiscalización Superior de la Federación, artículo 74, fracción XI.

cual resulta delicado, amén de que pasa por alto de nueva cuenta, las implicaciones de la autonomía universitaria que ya conocemos.

Por otra parte, creemos necesario detenernos a analizar uno de los artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación que juzgamos en verdad preocupante, tanto en el aspecto inmediato, como a futuro: nos referimos al transitorio segundo de la Ley, el cual dispone lo siguiente:

#### “TRANSITORIOS

(...)

SEGUNDO.- Se abroga la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, conforme a lo dispuesto en los transitorios subsecuentes y se derogarán todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.”

(lo subrayado es nuestro)

Consideramos que reviste un enorme valor que no hay que dejar de apreciar, el contenido del segundo transitorio de la Ley, y no tanto por la desaparición de la Contaduría Mayor de Hacienda, sino por la disposición expresa de que *se derogarán* todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Por principio de cuentas, creemos que el legislador federal incurre en una tácita relajación parlamentaria, por la cual en lugar de discutir y analizar a fondo los proyectos de ley, junto con su verdadera posibilidad de alcance jurídico; antes bien su relajación parlamentaria lo lleva a incurrir en la muy socorrida

costumbre (típica del desconocimiento de la técnica jurídica), de optar *ad cautelam*, por derogar todo posible supuesto, sin especificar ni diferenciar antecedentes legales. Así se dispone que todas aquellas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, deberán ser derogadas. Ello además de mostrar repetidos, la pobreza de técnica jurídica en la creación de leyes por parte del legislador federal, genera incertidumbre jurídica, dado lo siguiente:

1. El artículo segundo transitorio provoca con su ambigua redacción una falta de certeza jurídica, porque al no declarar de manera expresa la derogación de normatividades y disposiciones reglamentarias, sino más bien sugerirlas, provoca una incertidumbre legal que no permite determinar si el texto determina la derogación de ordenamientos legales opuestos a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, o si por el contrario, éstos ordenamientos contrarios, habrán de ser derogados a futuro mediante alguna otra disposición legislativa.

El citado transitorio a nuestro juicio, no atiende al principio de derecho contenido en el artículo 9º del Código Civil Federal, que dispone que "la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente, o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior." En este caso de la lectura del texto del transitorio segundo de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no queda claro si se pretenden derogaciones en el mismo momento, o si por el contrario éstas deberán a futuro serlo, según el caso. El transitorio segundo no declara tampoco expresamente cuáles normas, disposiciones o reglamentos habrán de abrogarse o derogarse; sino que antes bien es ambigua e imprecisa, por lo que no cumple con el principio legal transcrito. La falta de certeza jurídica que ello provoca, deja en estado de indefensión

a las instituciones de educación superior, en este caso la UNAM, ya que deja abierta la riesgosa posibilidad de que mediante acciones futuras, la Auditoría Superior de la Federación interfiera en la labor de los órganos de fiscalización internos y externos con los que cuenta la UNAM de acuerdo con sus normas; con lo que tal órgano se excedería en sus atribuciones y vulneraría de plano la autonomía universitaria. Esto último sí sería de plano inconstitucional.

2. Con independencia de lo anterior, existe el riesgo de que una mal entendida interpretación —la ambigüedad invita a la interpretación maniquea— del segundo transitorio de la Ley, pudiera derivar a futuro en que la Auditoría Superior de la Federación pretenda desconocer la vigencia de las normas que regulan los aspectos financieros internos de la UNAM. La ambigua redacción del transitorio referido, deja abierta la posibilidad para que el Auditor Superior de la Federación, o peor aún, sus subalternos, pretendan interpretar y aplicar discrecionalmente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Bajo este último supuesto hipotético, pero sin el afán de especular ¿qué ocurriría si de pronto al Auditor Superior de la Federación se le ocurriera que puede actuar por encima del Auditor Externo de la Universidad, cuando esta figura se encuentra debidamente contemplada en el artículo 10, fracción III de la Ley Orgánica de la UNAM? ¿Qué pasaría si el Auditor Superior se extralimita y considera erróneamente que puede intervenir u obstaculizar la labor del Patronato Universitario y la función de administración de los órganos que lo componen (Tesorería y Contraloría), como lo define también la Ley Orgánica de la Universidad? No suena tan descabellado pensar en que esos supuestos pudieran darse.

De ocurrir lo anterior, entonces sería muy claro que la actuación de la Auditoría Superior de la Federación sería por principio de cuentas ilegal, esto por muchas razones. Una de ellas sería que el Auditor Superior con su actuación, pretendería de facto, la errónea preeminencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sobre la Ley Orgánica de la UNAM; violando el principio jurídico que dice que "la norma especial prevalece sobre la general"; esto porque sabemos que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (*ley general*) es una norma jurídica que contiene reglas de carácter general y heterónomas; mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (*ley especial*), tiene un ámbito material de validez específico: le aplica exclusivamente a la UNAM.

De este modo, si el Auditor Superior de la Federación pretendiera invadir la competencia del Auditor Externo de la UNAM o la de los órganos fiscalizadores internos de la Casa de Estudios, bajo el falaz argumento de que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación derogó (vía su segundo transitorio) a las disposiciones de la UNAM; entonces ese funcionario se extralimitaría en sus potestades y su actuación sería ilegal, dado que adicionalmente, una ley general no puede derogar a una especial que fue emitida con anterioridad. En el caso específico, y con total independencia de su categoría de ley general, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación entró en vigor el 30 de diciembre de 2000 (un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación), mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México lo hizo el 6 de enero de 1945, por lo que no podría pensarse que se produjo una derogación absoluta de la Ley Orgánica de la UNAM con la entrada en vigor de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Esto último así lo consideran los tribunales federales, tal y como lo dispone la siguiente tesis de jurisprudencia, que a continuación transcribimos:

Octava Época.

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: III, Segunda Parte-1, enero a junio de 1989.

Página: 445

"LEYES ESPECIALES Y LEYES GENERALES. REGLAS PARA SU DEROGACION. De acuerdo con el artículo 9o, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal, la reforma o derogación de una disposición normativa puede producirse en dos formas: expresamente, cuando una ley posterior claramente señala, declara o especifica que la ley anterior ha perdido vigencia; o tácitamente, cuando se produce una incompatibilidad o contradicción entre sus preceptos. Siendo ésta la regla general, rige no obstante un principio distinto cuando la norma anterior es especial y la posterior es general, según reza un aforismo tradicional en derecho (*lex posteriori, non derogat priori special*) recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, conforme al cual una norma general posterior no deroga a una especial anterior, aunque en apariencia exista contradicción entre sus textos, a menos que el legislador manifieste expresamente su voluntad de dejar sin efectos la excepción para asimilarla a una regla general. Si la norma posterior es especial, la derogación en cambio puede ser tácita o expresa."

(lo subrayado es nuestro)

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 957/85. Instituto Mexicano del Seguro Social. 20 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.

Así las cosas, el transitorio segundo de la Ley, es un ejemplo aislado de cómo la falta de claridad en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación puede provocar a futuro situaciones que deriven en que la Auditoría Superior de la Federación violente la autonomía universitaria y con ello volver además inconstitucional su actuación.

3. Abundando en el peligro que jurídicamente representa una ley tan ambigua y poco específica como lo es la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; ley que no atiende a la naturaleza jurídica individual de los sujetos a los que regula; podemos pensar en el tremendo daño que se le haría a la UNAM si de pronto la Auditoría Superior de la Federación pretendiera que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación es de mayor jerarquía que la Ley Orgánica de la UNAM. Esto último sí sería absolutamente inconstitucional. Ambas leyes fueron creadas bajo los mismos procedimientos y atendiendo a la misma autoridad facultada para hacerlo, es decir, el propio legislador federal. Dicho de otra manera, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, tuvo su origen con base en la misma mecánica parlamentaria y goza de una jerarquía jurídica equivalente, por lo cual no podría pretenderse de manera alguna, que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación tiene un rango jurídico superior que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A manera de ilustrar mejor esto último, a continuación transcribimos el siguiente criterio jurisprudencial, aplicable por analogía al caso que nos ocupa:

Sexta Época.

Instancia: Cuarta Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación.

Tomo: Quinta Parte, LXX.

Página: 40.

"UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, NO TIENE MAYOR JERARQUÍA QUE LA LEY ORGÁNICA DE LA. Conforme a nuestra técnica jurídica, sólo la Constitución Federal tiene prelación respecto a cualquier otra disposición legal que necesariamente, resulta proveniente de las normas constitucionales. Así, el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confieren los artículos 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el único órgano que puede promulgar leyes de observancia general en el país. En consecuencia, no discutiéndose la inconstitucionalidad de una ley, ésta tiene igual valor jurídico que otra emanada del Cuerpo Legislativo y por ello, la estimación de una Junta en el sentido de que la Ley Federal del Trabajo tiene respecto de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, mayor jerarquía, es contraria a los principios constitucionales que la rigen. De ahí que esta última ley prevenga en la parte final de su artículo 13, que en ningún caso los derechos del personal de la Universidad serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo, con lo cual el Congreso de la Unión previó cualquier oposición legislativa y toda posible consideración constreñida a la prelación de una ley con respecto de otra, pues ambas tienen la misma fuerza obligatoria, por cuanto han sido discutidas y aprobadas siguiendo idénticas formalidades. Estimando que es facultad exclusiva del Congreso, de conformidad con lo previsto en la fracción XXV del artículo 73 constitucional,

establecer, organizar y sostener en toda la República "escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica ...", por este motivo la creación de la Universidad Nacional Autónoma de México ha obedecido a los principios que señala el artículo primero de su ley orgánica, conservando asimismo los derechos que consagra el artículo segundo y los contenidos en los artículos 13 y 14 ya citados, para su mejor organización interna y funcionamiento."

(lo subrayado es nuestro)

Amparo directo 4958/61. Universidad Nacional Autónoma de México. 1o. de abril de 1963. Unanimidad de cuatro votos. Excusa: Agapito Pozo. Ponente: Angel Carvajal.

Recapitulando, ambas leyes, la de Fiscalización Superior de la Federación y la Orgánica de la UNAM, se encuentran en un mismo rango jerárquico, por lo que aquella no puede pretender ser más importante que ésta; por el contrario, la máxima norma jurídica de la Universidad es una ley creada *ex profeso* para evitar que la Universidad volviera a estar sujeta a los vaivenes de los intereses políticos o de grupo, y sobretodo, para salvaguardar su autonomía; razón por la cual creemos que no es afortunado el tratamiento que se le da a la UNAM en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, por lo que puede ser osada su interpretación maniquea.

El texto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en su vertiente de fiscalización a las universidades públicas autónomas, obedece a las características actuales de un Poder Legislativo que supone *a priori* la infalibilidad de sus métodos de fiscalización y la ineficacia de los que tiene la Universidad; lo cual, de no enderezarse a tiempo, puede provocar en el futuro consecuencias de indescifrable magnitud para la autonomía universitaria.

Las acciones concretas de fiscalización que se desprenden de la lectura de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no se contraponen con los mecanismos de fiscalización interna de la Universidad (aunque sí desconocen abiertamente su eficacia y credibilidad), pero además, su muy general redacción y su falta de diferenciación y especificidad en cuanto a la UNAM y las demás universidades públicas autónomas, deja abierta la puerta para que la actuación de la Auditoría Superior de la Federación pueda vulnerar a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México; y entonces sí, serían dichas interpretaciones y las actuaciones de ellas emanadas, francamente inconstitucionales.

4. Otro más de los contenidos legales que nos preocupan, por las implicaciones que tendría para la autonomía universitaria, es el que se desprende de la fracción IV del artículo 79 constitucional, relacionado con el Capítulo III de la ley reglamentaria; llamado "Del procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias." Bajo este supuesto se incluye a la UNAM dentro de los sujetos fiscalizados a los que se les podrán determinar obligaciones de carácter hacendario o fiscal, para cuyo cumplimiento el Ejecutivo Federal podría aplicar el procedimiento administrativo de ejecución. Esto nos parece sumamente grave. Implicaría en el caso concreto de la Universidad Nacional Autónoma de México, volver a los tiempos anteriores a la obtención de su autonomía en 1929, en los que el Ejecutivo Federal asfixiaba a la Universidad al atraerla a su esfera de competencia. El texto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, tal cual, faculta *de facto* a los funcionarios de la Auditoría Superior de la Federación para ordenar la ejecución o cobro de sanciones pecuniarias e indemnizaciones en las que juzguen que la Universidad hubiera incurrido. Si bien es cierto que la Universidad maneja caudales públicos; ello no puede suponer que está sujeta a las mismas reglas de

fiscalización que los entes de la Administración Pública. No nos imaginamos a las autoridades hacendarias pretendiendo hacer efectivos los procedimientos administrativos de ejecución dentro del campus universitario. Una vez más, vemos simpleza en la redacción de la Ley.

Pensar en que se pudiera llegar a esos extremos de vulneración de la autonomía universitaria, no es algo que suene imposible. Más a sabiendas de que en la actualidad las autoridades hacendarias (tanto federales como locales), pretenden desconocer los esquemas de exención de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México. Hoy en día, la Universidad combate ante tribunales el hecho de que la autoridad hacendaria, de nueva cuenta, desconozca la naturaleza jurídica de la Casa de Estudios al pretender que ésta es un sujeto tributario. Las únicas obligaciones fiscales de la Universidad son aquellas que derivan de su posición de retenedora de los impuestos generados por su personal y por su relación en ciertos actos de enajenación o de prestación de servicios con los particulares. En estos casos, la obligación de la UNAM es la de enterar a la hacienda pública las retenciones efectuadas; sin que ello suponga que la Universidad como tal, es un causante.

Así las cosas, y tal y como hemos podido corroborar, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación no reconoce de ninguna manera la categoría jurídica, académica, cultural, científica e histórica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

A lo largo de esta investigación, hemos sido testigos de lo que supuso para la UNAM durante sus cuatro y medio siglos de vida, transitar en medio de la dominación, la injerencia, el autoritarismo, la subyugación, la imposición y también la manipulación del poder público. Al mismo tiempo vimos cómo

desde sus orígenes la Universidad fue subsidiada por el Estado, y cómo consideró de manera preeminente en sus respectivos cuerpos jurídicos durante la Colonia y el México independiente, lo relativo a la administración de sus caudales. En este sentido la Universidad fue la primera institución en México que se preocupó por darle sentido —de manera rudimentaria, eso sí, pero acorde a los tiempos en que se desarrolló—, a la administración propia y al autocontrol.

Más allá de preocuparse por estar a la vanguardia del pensamiento jurídico y político, desde su nacimiento la Universidad ha sido la encarnación misma del vanguardismo; es la fuente innata del pensamiento de avanzada en nuestro país.

Así como la noción actual de autonomía (en sentido amplio) nació de las disertaciones universitarias, también lo hicieron los conceptos modernos de rendición de cuentas —dentro de un sistema democrático—, y los significados administrativos de ética y responsabilidad en el servicio público ¿Cómo no iba a ser así si el sistema democrático en el que por fin vivimos los mexicanos, fue en gran parte posible gracias a los mismos universitarios que se erigieron en arquitectos de la autonomía? ¿Cómo entender a la Universidad y por ende a la democracia mexicana, sin la incuantificable aportación de Vasconcelos y Gómez Morín; sin el Ateneo de la Juventud y la Generación de 1915? ¿Cómo entender el compromiso universitario con la legalidad y la responsabilidad en el uso del dinero público, sin considerar las causas que dieron origen a la creación del Patronato Universitario? ¿Cómo entender la actual Ley Orgánica sin el Directorio de 1944 y la perspicacia de Cervantes Ahumada?

Por ello podemos afirmar sin ambages y de frente a la sociedad, que es un ineludible compromiso de la UNAM, el rendir cuentas claras a la Nación sobre el uso de los recursos que utiliza. Ahora en los tiempos democráticos en que

vivimos, la Universidad es la principal institución en el país interesada en abrir sus cuentas al escrutinio público. Es la Universidad quien dio forma al concepto actual de rendición de cuentas; y es por lo mismo, la principal interesada en ponerlo en práctica.

Empero, creemos que la forma como pretende el poder público fiscalizar a la UNAM es regresiva, y desconoce la realidad jurídica de la Casa de Estudios. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación desconoce que la Universidad se debe a la Nación mexicana y no al poder público; aun y cuando éste se encuentra integrado por la sociedad misma. Es aquí en donde nos viene a la mente la opinión de nuestros juristas del Instituto de Investigaciones Jurídicas, cuando dicen que la relación entre el Estado y la Universidad debe ser de mutuo respeto; dignas. La autonomía de que goza la UNAM es única en su especie y en sus implicaciones, y no puede ser de ningún modo equiparada con otras formas de autonomía, más delimitadas; jerárquicamente inferiores. Por ello es que la Ley de Fiscalización adolece de especificidad al no diferenciar entre autonomías técnicas y orgánicas, cuando las diferencias entre unas y otras son tan notoriamente distintas, como lo reconocen los propios órganos jurisdiccionales. Vamos, inclusive entre los organismos constitucionalmente autónomos existen diferencias muy marcadas, como ya corroboramos. Estas últimas diferencias son reconocidas por los distintos ordenamientos administrativos que colocan a la autonomía universitaria jurídicamente por encima de la de los demás organismos constitucionalmente autónomos; tal y como debe ser.

Como también vimos, son los mismos órganos jurisdiccionales quienes apoyan la postura de acotación en las formas de control estatales con respecto a la UNAM, por lo que las formas de fiscalización contenidas en la Ley en comentario

no obedecen a la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Visto todo lo anterior, y a la luz del campo del Derecho, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación si bien no adolece de una inconstitucionalidad manifiesta, en cuanto a que no vulnera de manera específica alguna norma o artículo establecido en la legislación universitaria (derivada por jerarquía normativa del artículo 3º, fracción VII de la Constitución), sí puede dar lugar —dada su forma de redacción que no recoge en su justa dimensión a la autonomía universitaria— a acciones de dudosa constitucionalidad por parte de la Auditoría Superior de la Federación (como ya lo hemos abordado).

Si bien la Constitución lo mismo cobija a la autonomía universitaria, que el derecho del Estado por fiscalizar a sus componentes; no existe una armonía entre el contenido de la Carta Magna y el contenido de la Ley de Fiscalización. No encontramos que previo a la creación de la ley de referencia se hubiera detenido el poder público a considerar la hermenéutica —la *ratio legis*—, de la Ley Orgánica de la UNAM, ni tampoco todas las implicaciones de la autonomía universitaria. Es precisamente ahí en donde radica el peligro de que la ley favorezca acciones públicas que atenten contra la categoría autonómica de la Casa de Estudios y sean por ende inconstitucionales.

En honor a la verdad, la redacción de la Ley Orgánica de la UNAM también hace permisible en los hechos la vulneración de la autonomía, dada la ambigüedad con la que el texto legal abarca lo concerniente a la naturaleza jurídica de la Universidad. Esto último parece lógico, si consideramos que nuestra Ley Orgánica data de 1945; es decir, de una época en la que los conceptos de poder y servicio público, así como la rendición de cuentas, eran vistos de un modo muy diferente a como en la actualidad los percibimos los

mexicanos. Acorde con los nuevos tiempos a los que nos hemos estado refiriendo, la UNAM como precursora de los mismos, está desde luego lista para afrontar los retos inherentes a la rendición de cuentas, pero la autonomía universitaria de igual modo debe ser puesta al día, para lograr el más óptimo y sano equilibrio entre ésta y las potestades fiscalizadoras del Estado mexicano. Dicho de otro modo, se requiere lograr que la autonomía universitaria se encuentre delimitada por el *ius imperium*, pero que al mismo tiempo, las potestades fiscalizadoras del Estado no supongan erróneamente que pueden pasar por alto el *status* autonómico de la UNAM.

Veamos a continuación nuestras propuestas, nuestras posibles salidas a tan complejo marco legal actual.

#### **VI.4. La Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la UNAM.**

Pensamos que tanto los errores que percibimos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como las insuficiencias en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México con respecto a la autonomía, podrían ser subsanados mediante cambios en las propias leyes. En el caso específico de la Ley de Fiscalización, resulta paradójico que el arreglo a ésta pueda venir solamente de la mano de quien dio vida a los errores de los que ya hemos hablado, es decir, del Congreso de la Unión.

A pesar de lo fascinante que resulta hablar sobre la necesidad de reglamentar por completo a la autonomía universitaria, no sería materia de este trabajo el abocarnos de lleno a un análisis exhaustivo de ese tema, pues desvirtuaríamos nuestro objetivo principal, que es el referente a los aspectos financieros y de fiscalización concernientes a la Universidad; por lo cual en esta ocasión nos

constreñiremos a la reglamentación de aquellas implicaciones de la autonomía universitaria que nos interesan, por considerarlo de capital importancia para dar una posible solución a nuestra problemática de estudio. De nueva cuenta reafirmamos nuestro compromiso para realizar en otro momento distinto a nuestra tesis profesional, una investigación más detallada sobre el tema siempre polémico de la autonomía universitaria.

Antes de entrar de lleno a nuestras propuestas, creemos importante hacer algunas precisiones. En los últimos tiempos (al momento de escribir estas líneas), se ha desatado entre la opinión pública nacional (y con justa razón) un reclamo por volver transparente y auditable el uso de los recursos públicos que se encuentran en manos de diversas instituciones públicas, así como de algunas empresas de participación estatal mayoritaria y sus respectivos sindicatos. Una ola de transparencia recorre sanamente el país. Es aquí en donde tenemos que ser cuidadosos a la hora de plantear alternativas que permitan una cabal rendición de cuentas, pero atendiendo a lo que cada una de las entidades representa en sus aspectos ontológico, teleológico y jurídico.

Mucho se ha hablado últimamente sobre la necesidad de auditar a los sindicatos de las empresas públicas. Por supuesto no nos adentraremos a opinar al respecto, en primer lugar porque no es nuestro tema de interés, y en segundo lugar porque es tan abismalmente distinta la realidad jurídica y social de un sindicato con respecto a las instituciones de educación superior, que resultaría ocioso, cuando no innecesario elucubrar en torno a la fiscalización en las agrupaciones de trabajadores. Por lo que respecta a la Máxima Casa de Estudios, y a diferencia de las instituciones anteriormente señaladas, ésta siempre ha estado y está, totalmente dispuesta a abrir sus cuentas al escrutinio público. De igual modo, a la UNAM siempre la ha invadido una firme voluntad por modernizar sus mecanismos de fiscalización, incluidos los que hoy en día

tienen que ver con la rendición de cuentas ante el Poder Legislativo, vía la Auditoría Superior de la Federación. La única limitante que con justa razón hace valer la Universidad, es el respeto irrestricto a su autonomía orgánica y constitucional; autonomía *sui generis* dentro del sistema jurídico mexicano.

De ese modo, y con la intención de rendir cuentas en un marco de respeto por la autonomía universitaria, es que creemos necesario apostarle a una solución sincrética, pero al mismo tiempo integral. Esta salida vendría de la mano de reformas a la Ley Orgánica de la UNAM, así como de reformas en torno a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Vayamos por partes.

#### VI.4.1. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México

Creemos que la mejor solución para lograr la armonía a que hemos venido haciendo referencia, sería en un primer término y de manera incluídible, poner a la consideración de los propios universitarios (como siempre ha sido cada vez que se ha cambiado el marco normativo fundamental de la Universidad), y posteriormente turnar al Congreso de la Unión para su debida presentación como iniciativa de ley; un paquete de reformas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Para muchos la Ley Orgánica de la UNAM debiera ser abrogada para dar nacimiento a una nueva, más moderna, que responda a las exigencias del nuevo milenio. Nosotros pensamos que tal posibilidad no suena descabellada, sino que por el contrario, dotaría a la Universidad de una herramienta jurídica muy valiosa para hacer frente a una sociedad cambiante como la mexicana, y a un mundo en franco e irreversible proceso de integración. Empero, y a pesar de la

importancia de debatir en torno a una nueva Ley Orgánica (circunstancia que seguramente será debatida en el Congreso Universitario que al momento de analizar estos temas está próximo a realizarse), en este momento y dada nuestra temática, es que por lo pronto propondremos cambios a la Ley actual. En el futuro inmediato habría de ser el Legislador Federal —con el visto bueno de los universitarios—, quien decidiría lo conducente en torno a un nuevo ordenamiento orgánico para la UNAM. Por lo pronto (repetimos), y a reserva de que pudieran ser incluidas en un nuevo ordenamiento, es que proponemos una serie de reformas a la Ley de referencia, las cuales consideramos de suma importancia para lograr el conocido objetivo de equilibrar el respeto a la autonomía universitaria con el deber de rendición de cuentas.

La reforma propuesta implica cambios a los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la UNAM, así como la creación de un artículo 10-Bis. Bajo nuestra óptica, muchos de los problemas vistos a lo largo de esta investigación se verían subsanados si los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica fueran modificados y se previera la creación de un artículo adicional, el 10-Bis de la Ley.

Recordemos el actual contenido del artículo 1º de la Ley Orgánica, y a continuación exponemos nuestra propuesta:

Texto vigente:

“Artículo 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas

nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.”

Reforma propuesta:

“Artículo 1º.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— **que goza de autonomía de gobierno, académica, económica, administrativa y financiera en los términos de la presente ley; que está dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.**”

(nuestras propuestas de adición están en negritas)

Uno de los aspectos salvables que encontramos en la legislación universitaria española cuando la analizamos, es el que tiene que ver con la inclusión en la ley, de la connotación autonómica de las universidades ibéricas; circunstancia que compartimos, a pesar de las muchas desavenencias que manifestamos en torno a la legislación universitaria hispana.

Otro de los cambios propuestos a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, tiene que ver con el artículo 2º. Somos entusiastas partidarios de que de una vez por todas, se reglamente las implicaciones de la

---

\* V. Capítulo IV.

autonomía universitaria. Ello sería de enorme utilidad, dado que enterraría para siempre la posibilidad siempre riesgosa, de las interpretaciones maniqueas, y generaría seguridad al definir claramente lo que se entiende por autonomía universitaria, para evitar que se tenga que acudir a fuentes alternativas del derecho (de manera significativa la doctrina y los criterios jurisdiccionales y jurisprudenciales) para comprender el alcance de la autonomía universitaria. La reglamentación de la autonomía universitaria brindaría a la UNAM una certeza jurídica envidiable.

La UNAM fue el primero de los organismos del Estado que adquirió el cobijo constitucional en su autonomía, dada su naturaleza única y debe por lo mismo reglamentar esa autonomía.

Consideramos que reglamentar a la autonomía en la Ley, requeriría necesariamente de incluir en ésta una muy variada temática, comenzando por las cuestiones académicas; columna vertebral del quehacer universitario. Sin embargo, en este momento solamente nos abocaremos a aspectos muy específicos que juzgamos de imperiosa inclusión en la Ley Orgánica, referentes a nuestro tema de tesis. Dejamos abierta la posibilidad para que se reglamenten más aspectos de la autonomía, pero por lo pronto hay cuatro de ellos que juzgamos que debieran contenerse. Para ello proponemos reformas al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad. Igual que en el caso del artículo 1º de la Ley, primero reproduciremos a manera de recordatorio el texto actual, e inmediatamente después plasmaremos nuestra propuesta:

Texto vigente:

“Artículo 2º.- La Universidad Nacional Autónoma de México, tiene derecho para:

- I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley;
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus escuelas;
- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos;
- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma secretaría para impartir esas enseñanzas."

Reforma propuesta:

**“Artículo 2º.- La autonomía universitaria comprenderá:**

- 1. La capacidad de la Universidad por elaborar sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno sin injerencia del Estado.**
- 2. La definición y el nombramiento de sus propias autoridades y de sus órganos de administración.**
- 3. La elaboración, aprobación y gestión de su presupuesto; así como la canalización y control del mismo.**

**Conforme a la autonomía universitaria, la fiscalización externa de los recursos presupuestales provenientes del Subsidio del Gobierno Federal, se llevará a cabo en los términos establecidos en esta ley.**

- 4. La libre administración de su patrimonio.**

(...)

**La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:**

- I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley;**

- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones, de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria, o requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las Escuelas Secundarias que ingresen a los Bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de Bachillerato, los que hayan cursado en sus escuelas;
- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos;
- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se impartan en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma secretaría para impartir esas enseñanzas."

(nuestras propuestas de adición están en negritas)

La reglamentación de la autonomía universitaria es una realidad en el Derecho Comparado. En nuestro derecho, la UNAM debe ser pionera en reglamentar a su autonomía. La reglamentación de la autonomía se juzgó innecesario incluirla en la Ley de 1945, bajo la idea de que ésta se encontraba perfectamente plasmada en todo el contenido del texto legal (abstractamente, pero contenida al fin y al cabo). Además de ello las circunstancias políticas del país no permitían aún pensar en una forma avanzada de legislar en torno a la autonomía como una categoría jurídica. Los tiempos actuales nos dicen lo contrario; la reglamentación de la autonomía universitaria es necesaria en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Por último, proponemos la creación de un nuevo artículo en la Ley Orgánica. Dicho artículo sería el 10-Bis, por lo que a su orden se refiere, y tendría la finalidad de apoyar de manera más específica lo dispuesto en el artículo 2º reformado de la Ley, por lo que hace a la fiscalización de los recursos provenientes del subsidio. Creemos que las especificidades en materia financiera y de rendición de cuentas, debieran ser colocadas a continuación del artículo 10 de la Ley, que se refiere a las potestades del Patronato Universitario en tales materias. Lo anterior siguiendo una elemental técnica jurídica y legislativa.

El artículo que proponemos quedaría de la siguiente manera:

**“Artículo 10-Bis.- La fiscalización externa de los recursos presupuestales provenientes del Subsidio del Gobierno Federal, se desarrollará dentro de un esquema de coordinación entre las autoridades universitarias y las designadas por el Estado, que**

**garanticen un irrestricto respeto por la autonomía universitaria por un lado, y el deber de rendición de cuentas de la Universidad, por el otro.**

**Tal coordinación se llevará a cabo conforme a los principios contenidos en esta ley y en los ordenamientos que de ella deriven, y atendiendo a las modalidades que para el efecto se disponga en las leyes respectivas.”**

La inclusión de este artículo en la Ley Orgánica, le adicionaría certeza a la autonomía universitaria y delimitaría las potestades fiscalizadoras del Estado por lo que hace a la UNAM, al tiempo que brindaría también certeza a los mecanismos de autocontrol de la Universidad.

Sobre esto último y dentro del análisis hermenéutico de la autonomía universitaria, nos viene a la mente un pasaje de los días en que le fue otorgada la autonomía a la Universidad en 1929. Por esos días el entonces Regente Puig envió un memorándum al Presidente Emilio Portes Gil, en donde le señaló que más que considerar la creación de una Contraloría de Hacienda en la nueva Ley Orgánica de la UNAM, lo más aconsejable sería el otorgarle la capacidad de autocontrol a la Casa de Estudios, de acuerdo a sus propios órganos internos y conforme a la legislación que al efecto crearan los propios universitarios, por lo cual esa materia no debía ser incluida en la Ley de autonomía, sino que sería la propia UNAM quien legislaría sobre el particular.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> APPENDINI, Guadalupe en *Historia de la Universidad de México*. Ed. Porrúa, México, 1981, pp. 122-123.

Acorde con las reformas a la Ley Orgánica propuestas con anterioridad, creemos que en el ámbito interno, la Universidad debiera también considerar poner al día el funcionamiento de algunos de sus órganos de control; concretamente las figuras de la Comisión de Vigilancia del Consejo Universitario, y el Auditor Externo; a efecto de volverlos más especializados, dentro de un ámbito democrático y universitario de rendición de cuentas.

De una serie de pláticas que para los efectos de nuestra investigación sostuvimos con dos Consejeros Universitarios (uno de ellos integrante de la mencionada Comisión de Vigilancia), notamos la preocupación de varios de los integrantes del máximo órgano colegiado de la Universidad, por volver más especializadas las funciones de la citada Comisión, así como las del Auditor Externo.\*

En la medida en que la legislación universitaria permita una mejor coordinación entre el Auditor Externo y el Consejo Universitario, el órgano colegiado podrá contar con mejores elementos para aprobar lo conducente en el caso de la Cuenta Anual de la Universidad. Volver más eficiente y transparente la fiscalización interna, es un requisito *sine qua non* en el esquema de coordinación externa que proponemos entre la UNAM (a través de sus órganos colegiados de control, concretamente el Consejo Universitario), y el Estado (a través de la Auditoría Superior de la Federación o de las autoridades que para el efecto dispongan las leyes). Las reformas propuestas, una vez más, son en aras de salvaguardar la autonomía universitaria y facilitarle a la Universidad la rendición de cuentas a la sociedad mexicana.

---

\* La propuesta de los Consejeros Universitarios Alumnos de la Facultad de Derecho, con quienes platicamos el 28 de enero de 2002, es en el sentido de volver más transparente la función de los órganos mencionados. Como vemos, existe en muchos universitarios un arraigado compromiso con la legalidad y con la transparencia.

#### VI.4.2. Propuestas de reformas en torno a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Finalmente, y una vez que hemos tocado lo concerniente a las reformas a la legislación universitaria que juzgamos más convenientes en materia de autonomía, fiscalización y control; ahora nos abocaremos a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Las reformas que propusimos a la legislación universitaria por supuesto no pretenden ser definitivas ni únicas, pero sí creemos que pudieran ser el cimiento para que a partir de ellas, se generen los cambios necesarios en la legislación interna de la UNAM, en lo tocante a éstos y otros temas de interés.

Ahora bien, en el ámbito externo, por lo que hace a la modificación del cuerpo normativo fiscalizador (que juzgamos muy necesario por lo que hace a sus alusiones a las universidades y demás instituciones públicas de educación superior autónomas); creemos que hay dos grandes salidas para volver armónicas las potestades fiscalizadoras del Estado (*derivadas del artículo 79 constitucional y de su ley reglamentaria*); con las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la UNAM (*concordantes con el artículo 3º, fracción VII de la Constitución*). Ambas revestirían idénticos efectos jurídicos para lograr los fines señalados. Por su importancia las separamos en apartados distintos. De cualquier modo, cualquiera de las dos propuestas se conjugaría con las reformas mencionadas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Estas son las dos posibles soluciones:

A. La primera de las soluciones propuestas requeriría de un paquete de reformas a varios artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en los siguientes términos:

Reformas al artículo 2º de la Ley de Fiscalización. El texto vigente, en su parte conducente, señala:

"Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

(...)"

Sugeriríamos adicionarle un párrafo a la fracción en comento, para que quedara así:

"Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición

legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

**Se excluye de esta categoría a las universidades públicas autónomas. Por lo que hace a la fiscalización de los recursos públicos que administren y ejerzan, ésta se regirá conforme al Título Tercero de la presente ley."**

(la adición propuesta está en negritas)

Consecuentemente se proponen reformas al Título Tercero de la Ley, el cual se encuentra estructurado de la siguiente manera (lo transcribimos de manera íntegra):

Texto vigente:

#### "TÍTULO TERCERO

**De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Particulares**

#### Capítulo Único

Artículo 33.- Para efectos de la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban los particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Artículo 34.- El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

Artículo 35.- Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar."

La reforma que proponemos al Título Tercero de la Ley, quedaría de la siguiente manera:

#### **"TÍTULO TERCERO**

##### **Formas Especiales de Fiscalización de Recursos Federales**

###### **Capítulo I**

###### **De la Fiscalización de Recursos Federales**

###### **Ejercidos por Entidades Federativas y Municipios**

Artículo 33.- Para efectos de la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban los particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Artículo 34.- El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

Artículo 35.- Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

## Capítulo II

### De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por las Universidades Públicas Autónomas

Artículo 35-Bis. - La fiscalización de las universidades públicas autónomas, se desarrollará atendiendo a procedimientos de coordinación entre las autoridades universitarias y la Auditoría Superior de la Federación, que tengan por objeto la cabal rendición de cuentas por parte de las universidades, dentro de un marco de respeto al tipo de autonomía de que éstas gozan.

La Auditoría Superior de la Federación y las autoridades universitarias acordarán las formas más idóneas de fiscalización y celebrarán los acuerdos de colaboración a que haya lugar, para que considerando la calidad jurídica de éstas, así como a sus órganos de control interno, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichas instituciones autónomas.

Artículo 35-Ter. - El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo

realizará la fiscalización de los recursos de origen federal, que ejerzan las universidades públicas autónomas.

Lo dispuesto en este Título aplicará desde luego a las demás instituciones de educación superior autónomas.

**Artículo 35-Quáter.** - Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades universitarias, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar.

El resarcimiento de los daños a que hubiere lugar cuando no fueren recuperables, únicamente podrá constituirse sobre los recursos financieros que en vía de subsidio reciban las universidades; pero en ningún momento podrán afectar partidas presupuestales vitales para que las universidades puedan cumplir con los fines que tienen encomendados en sus leyes orgánicas."

(las reformas y adiciones propuestas están en negritas)

Como vimos, las reformas propuestas tiene por objeto reconocer la categoría jurídica especial de las universidades, al separar a éstas de las formas de fiscalización contempladas para otro tipo de órganos que no gozan de la calidad autonómica. Las reformas que proponemos como una de las vías de solución las resumimos así:

- Proponemos adicionar un párrafo al artículo 2º de la Ley, para excluir a las universidades públicas autónomas de la categoría de "entes públicos federales" a que hace alusión la ley. Ello con la intención de sustraer a la UNAM de las disposiciones fiscalizadoras contempladas en la Ley para los entes públicos federales, y preparar el camino para contemplar lo

concerniente a la fiscalización de la Universidad dentro de otro apartado (el Título III de la misma ley).

- Proponemos reformar por completo el Título Tercero de la Ley, para dar cabida a las universidades públicas autónomas dentro de la categoría especial de fiscalización. Para ello creemos que lo correcto sería replantear la denominación del Título Tercero, y volverlo más lacónico, al nombrarlo como: "Formas Especiales de Fiscalización de Recursos Federales."
- Dividimos el anterior "Capítulo Único" que se refería a las entidades federativas y a los municipios, en dos capítulos: el primero de ellos conservaría su forma original, y es el que se refiere a los sujetos anteriormente mencionados. El Capítulo II, (la innovación), se titularía "De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por las Universidades Públicas Autónomas."
- El Capítulo II propuesto supondría la creación de nuevos artículos para dar cabida a las universidades. De este modo proponemos la creación de los artículos 35-Bis; 35-Ter; y 35-Quáter. El contenido de los artículos lo resumimos de la siguiente manera:
  1. Por lo que hace al artículo 35-Bis, éste habría de especificar que la fiscalización de las universidades públicas autónomas se tendrá que desarrollar atendiendo a procedimientos de coordinación que conjuguen el deber de la Universidad por rendir cuentas, con el del respeto por la autonomía universitaria (en concordancia con las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la UNAM). La coordinación mencionada se lograría mediante la celebración de acuerdos entre la Auditoría Superior de la

Federación y las propias autoridades universitarias. La fiscalización tomaría en cuenta a los órganos de control interno de la Universidad. Todo lo anterior encaminado a que la Universidad colabore con la propia Auditoría Superior de la Federación en la verificación sobre la aplicación correcta de los recursos federales.

2. El artículo 35-Ter obligaría a la Auditoría Superior de la Federación a sujetar a los citados convenios, las formas y términos que acuerde para realizar por sí o por medio de su personal, las acciones de fiscalización sobre el uso de los recursos provenientes del subsidio federal. Importante fue señalar que lo dispuesto en el Título Tercero reformado, además de las universidades, también aplicaría a las demás instituciones de educación superior autónomas.
3. Por último, se propone la creación de un artículo 35- Quáter, para que en éste se incluya lo referente a las responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios universitarios que afectaran la Hacienda Pública Federal. Aquí, al igual que con las entidades federativas y los municipios, se dispone que la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. A diferencia de las entidades federativas y los municipios, las responsabilidades de las autoridades universitarias serían de índole civil y/o penal, más no políticas, (las cuales implican la destitución del funcionario que incurrió en responsabilidad, y es ordenada por el Poder Legislativo); cuando es de explorado análisis que en el caso de las autoridades de la UNAM no aplicaría tal procedimiento de juicio político, dado que las autoridades universitarias son nombradas o depuestas por los propios universitarios. En el caso de las responsabilidades administrativas, éstas se

constreñirían al resarcimiento de los daños contra el erario público — vía la Secretaría de Hacienda—; y por lo que hace a las tradicionales sanciones de inhabilitación para ocupar cargos públicos, las mismas se referirían desde luego a ámbitos distintos a la propia Universidad; en virtud de que en el ámbito interno y dada la autonomía, el Estado no tiene facultades para nombrar, destituir o inhabilitar a universitarios para que ocupen cargos dentro de la propia Universidad.

Consideramos importante incluir en este artículo, la aclaración de que las responsabilidades resarcitorias únicamente podrán constituirse sobre recursos líquidos y de manera exclusiva sobre los recursos provenientes del subsidio; pero que en ningún momento este resarcimiento podrá afectar los fines sustantivos de la UNAM, contenidos en su Ley Orgánica.

Con estas propuestas específicas, aunadas a las señaladas para la Ley Orgánica de la UNAM, pudieran subsanarse muchos de los errores, omisiones e insuficiencias que notamos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Con estas reformas juzgamos que se lograría el multicitado equilibrio entre la obligación de rendir cuentas (vía fiscalización), y el respeto por la autonomía universitaria.

- B. La segunda de las soluciones viables, que es por la que nos inclinamos, es más ambiciosa y requeriría de un detallado estudio técnico. Supondría desde luego, las mismas reformas propuestas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en materia de reglamentación de la autonomía en sus vertientes financiera, administrativa y de fiscalización; pero por lo que hace a la Ley de Fiscalización Superior de la

Federación, la reforma que proponemos toca al artículo 2º de la Ley, y estaría encaminada a sustraer por completo a la UNAM y a las demás instituciones públicas de educación superior autónomas, de la esfera de competencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La propuesta sería dual, y como dijimos, en un primero momento supondría la sustracción mencionada, mediante la siguiente reforma al artículo 2º en comento, el cual en su parte conducente quedaría así:

“Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

- V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

**La revisión y fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas, se registrará conforme a la Ley Federal de Fiscalización de Universidades Públicas Autónomas.”**

(la adición está en negritas)

Esta última propuesta creemos que a la larga resultaría ser la de mayor visión a futuro, pues tendría el acierto de reconocer la importancia que reviste la

educación superior en el país, y por ende, la necesidad de dispensarle un tratamiento diferente a las instituciones educativas como la UNAM, de los demás organismos públicos. Con la creación de la que hemos dado en llamar "Ley Federal de Fiscalización de Universidades Públicas Autónomas" se daría continuidad a la tendencia natural observada en los últimos años en el sistema jurídico mexicano, que es la descodificación. En otras palabras, supondría la creación de un ordenamiento especial (o ley especial), que diera respuesta a la complejidad y el cúmulo de particularidades de una materia específica (en este caso la fiscalización de las universidades públicas).

Si bien es cierto que los efectos jurídicos de la propuesta de reformas que mencionamos en el apartado "A" sería la misma que la propuesta "B", en realidad la creación de una ley especial tendría la doble ventaja de reglamentar pormenorizadamente la forma de fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las universidades por un lado, y posicionar a la autonomía universitaria en su real dimensión, por el otro. En consecuencia, se dotaría a las universidades de un instrumento jurídico sobre el cual se basara su eventual fiscalización y rendición de cuentas, con respeto a su *status* autonómico constitucional.

En el caso concreto de la Universidad Nacional Autónoma de México que es el que nos importa, las reformas que proponemos a su Ley Orgánica, conjugadas con cualquiera de las dos propuestas formuladas en relación con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, lograría el multicitado equilibrio.

El contenido específico de la eventual Ley Federal de Fiscalización de Universidades Públicas Autónomas, requeriría lógicamente de un análisis técnico muy detallado que escapa a nuestro tema de estudio. En todo caso existen ya algunos visos de propuestas, formuladas por varias de las

asociaciones que conglomeran a instituciones de educación superior en nuestro país, como por ejemplo la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior), a la cual pertenece la UNAM; que demuestran que con creatividad y un férreo compromiso de respeto por las autonomías, es posible rendirle cuentas a la sociedad mexicana con transparencia, sobre el uso de los caudales públicos. En ese sentido, la Universidad Nacional Autónoma de México, ayer como hoy, y hoy como siempre estaría a la vanguardia de los cambios que experimenta la sociedad y obedecería a las nuevas formas democráticas de ejercer el gobierno, que en gran parte son una realidad como hemos dicho, gracias a la labor y al empuje de los universitarios.

Con una cabal rendición de cuentas, la UNAM tendrá la ventaja de revestirse de la suficiente calidad moral para solicitar año con año y de acuerdo con sus necesidades, el consecuente aumento en los montos del subsidio.

Con mayores recursos, con transparencia en su uso, y con un espíritu universitario de rendición de cuentas, la Máxima Casa de Estudios estará lista para brindarle a la Nación mexicana la educación superior que se merece, de cara al siglo XXI: el siglo de México.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** La universidad es una de las más importantes instituciones legadas por occidente al mundo entero. Es una comunidad cuyo principal objetivo es la conservación, creación y la divulgación del conocimiento, con el ánimo de aplicarlo en acciones tendientes a generar bien común. El grado de desarrollo que en la actualidad ha alcanzado la humanidad en diversos campos de la ciencia, la tecnología y la divulgación de la cultura, no hubiera sido posible sin la aportación de la institución universitaria.

La Universidad Nacional Autónoma de México se yergue como la más importante Casa de Estudios no sólo de nuestro país, sino de toda América Latina. Las cifras sobre su contribución al desarrollo de la Nación hablan por sí solas. La UNAM es la institución de educación superior con el mayor número de estudiantes en nuestro país; la que más cabida da a la academia; la institución que genera el mayor cúmulo de investigación en México; la que prepara a la mayoría de los especialistas con grado superior y la principal garante y promotora de la cultura a nivel nacional. El México de hoy no se entendería sin la histórica contribución de su Máxima Casa de Estudios.

Es la posición estratégica referida, la que hace de la UNAM un organismo de capital importancia para el Estado mexicano, lo que aunado al carácter público como principal Casa de Estudios, la hace ser subvencionada por el erario público. El subsidio está encaminado a que la Universidad pueda cumplir con los fines que le ha encomendado la Nación, los cuales se encuentran contenidos en su Ley Orgánica.

El dinero proveniente del subsidio, representa hoy en día poco más de nueve de cada diez pesos de los ingresos de la UNAM. Son los recursos públicos los que le dan viabilidad económica a la Universidad. Con el esquema sociojurídico actual, y sin el dinero del subsidio, la UNAM definitivamente no podría responder a los grandes retos que día a día le impone su beneficiaria por antonomasia: la Nación mexicana.

**SEGUNDA.-** Para entender la realidad jurídica, económica y social de la Casa de Estudios en nuestros días, es necesario remitirnos al análisis histórico, a los orígenes mismos de la UNAM. Más allá de la fascinación que supone la historia, su estudio proporciona la herramienta *sine qua non* para conocer y entender el porqué de cualquier fenómeno o institución, pero quizás más importante aún: nos permite vislumbrar hacia dónde se pueden dirigir tales instituciones en el futuro.

En el caso de la UNAM, gracias al análisis sobre su origen y trayectoria históricos, sabemos ahora que desde su creación en 1551 como Real Universidad de México (posteriormente Pontificia), la Universidad nació subsidiada por el Estado, y que desde entonces y hasta nuestros días, esa ha sido su principal fuente de financiamiento.

Por el estudio histórico, sabemos que la Universidad gozó desde el principio de una serie de privilegios y fueros que constituyen antecedentes jurídicos de su autonomía, lograda casi cuatro siglos después. De este modo advertimos desde los inicios de la Universidad la paradójica tendencia que siguió su desarrollo institucional, expresado en su sujeción financiera al Estado por un lado, y su independencia política y académica por el otro.

Por la historia, sabemos que los diversos cuerpos normativos que han regido a la Universidad en sus cuatrocientos cincuenta años de vida, han contenido alusiones concernientes a la obtención y uso de sus recursos financieros y de su patrimonio, así como a su control y fiscalización interna. De igual modo, encontramos en la legislación universitaria de todos los tiempos, una muy peculiar relación de la Universidad con el Estado; lo cual contribuyó a forjar la identidad de la Casa de Estudios, y a revestirla en definitiva, de una naturaleza jurídica excepcional, distinta a la de cualquier otra institución en México.

En la otra cara de la moneda, la historia nos muestra a una Universidad que ha sido durante varios momentos de su vida, víctima de los dañinos vaivenes de la cosa pública. Fueron las maniqueas concepciones ideológicas de los diversos grupos que se disputaron el poder (de manera específica durante prácticamente todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX), las que convirtieron a la Universidad en el chivo expiatorio preferido; en el blanco de sus ataques; y en la institución sobre la que aquéllos grupos pretendieron materializar sus proyectos políticos. Esa intolerable intervención continua del Estado en aspectos sustanciales para la Universidad, que le impedía a ésta cumplir con sus fines, fue la que hizo germinar en los universitarios un fuerte espíritu de independencia, que los llevó —con justa razón— a pensar en que el mejor modo de evitar que la academia estuviera subyugada a la política, era separar a la Casa de Estudios lo más posible, de la influencia del Estado. Ese modo de separación en su acepción jurídica, era la autonomía universitaria.

Es así como el análisis histórico contribuyó a que conociéramos el cómo y el porqué de la Universidad y de su naturaleza jurídica. Nos mostró las razones y particularidades de la autonomía universitaria, y al mismo tiempo nos presentó a una Universidad preocupada desde sus orígenes, por hacer un uso ordenado del dinero público puesto en sus manos mediante el control interno de su

administración. Sin el análisis histórico sería imposible conocer y entender a la Universidad Nacional Autónoma de México; sólo el estudio histórico nos permite fijar a la autonomía universitaria en su real contexto, como uno de los más grandes logros de la sociedad en favor de su Universidad.

**TERCERA.-** La autonomía (*lato sensu*), es una potestad otorgada por el Estado a algunas de sus entidades, para que éstas se rijan en el ámbito interno conforme a sus propias normas, y para que nombren a sus propias autoridades, sin la injerencia de aquél.

La autonomía como categoría jurídica, reviste diversos significados, cada uno de ellos con sus implicaciones propias. Así tenemos que en materia de autonomía existen jerarquías, las cuales atienden a causas distintas, como lo son la naturaleza de los entes que de ella gozan; los alcances de la misma; el acto jurídico por el que se dota de ella; el tipo de cuerpo normativo que la recoge; y la calidad jurídica, los fines y la importancia de los organismos o entes cobijados por tal calidad jurídica.

La autonomía de que gozan algunos organismos públicos, se encuentra dividida en categorías y alcances. Así tenemos que la llamada autonomía técnica, y la de gestión, son rangos autonómicos muy acotados, por las cuales los sujetos destinatarios se constriñen a gozar únicamente de la capacidad de operar conforme a reglas administrativas y financieras propias (en el primer tipo); o a conducirse y realizar sus fines sin mediación de ningún otro organismo o autoridad (en el segundo caso). Estas dos formas de autonomía son muy específicas, y como dijimos, acotadas. Fuera de esas implicaciones, los organismos que sólo gozan de esas clases de autonomía, continúan formando parte de la estructura tradicional de la administración pública.

A diferencia de las anteriores, la autonomía orgánica es más compleja. Como su nombre lo dice, se refiere a la capacidad de los organismos para definir su organización interna; lo que se traduce en el autogobierno, es decir, la potestad de los organismos por dar vida a su propia legislación interna; así como el poder definir, nombrar y remover a sus autoridades; y por último, administrar su patrimonio.

En la tradición jurídica mexicana, la que le otorgó el Estado a la UNAM es una categoría *sui generis* de autonomía, no equiparable a la autonomía de que gozan otros organismos.

Por principio de cuentas, por la forma como se gestó (con la rebeldía de los jesuitas ante las autoridades coloniales, y transitando por el conflictivo siglo XIX); por su estructuración como concepto (con el Ateneo de la Juventud y la Generación de 1915); por la forma como se obtuvo (con el histórico movimiento de 1929 en torno a Vasconcelos); por el modo en que adquirió forma (con Gómez Morin); por como se consolidó (con Cervantes Ahumada y el Directorio de 1944); y por los fines últimos que persigue (contribuir al desarrollo nacional); la autonomía universitaria es única en su tipo.

Como vemos, la obtención de la autonomía universitaria no fue un mero cambio de *status* jurídico expresado en una reforma legislativa (como ocurre con todos los demás organismos autónomos); tampoco obedeció a una concesión de coyuntura por parte del gobernante en turno: antes bien la autonomía universitaria es una conquista histórica de los universitarios, que lucharon perseverantemente por ella a lo largo de la historia. Esto por sí sólo como hemos dicho, es suficiente para considerar a la autonomía universitaria en un plano distinto a las demás calidades autonómicas.

**CUARTA.-** La UNAM es un organismo perteneciente al Estado mexicano, que no a la Administración Pública Federal; de ahí que no le aplique el marco normativo de esta última. Tampoco pertenece a ninguna de las otras dos estructuras potestativas con las que el Supremo Poder de la Unión ejerce las funciones de gobierno (los llamados "Poderes": el Legislativo y el Judicial). En este sentido, la UNAM rompe con la estructura tradicional de división de poderes del sistema republicano de gobierno, al no encontrarse subordinada a ninguna de las mencionadas funciones del poder público.

Por supuesto que la autonomía universitaria no se contrapone ni riñe con el estado de derecho, pues en ningún momento implica —como mal suponen unos cuantos—, que la Universidad se encuentra exenta de sujetarse al régimen jurídico por el que nos guiamos los mexicanos. Dicho de otro modo, la autonomía universitaria, de ninguna manera hace de la Universidad un feudo o un ente aislado de la realidad jurídica nacional, pues ello supondría erróneamente convertirla en una entidad revestida de soberanía, cuando el titular único de esta categoría es el componente poblacional del Estado, el que la ejerce a su vez mediante los órganos de gobierno. Antes bien, es precisamente la autonomía la que le permite a la UNAM cumplir con su función pública, como un componente del Estado mexicano que opera en pos del bien común.

Empero, por su trascendencia, las particularidades de la autonomía universitaria son reconocidas por las leyes mexicanas, las cuales remiten lo concerniente a la UNAM a la propia ley constitutiva de la autonomía universitaria, es decir, a la Ley Orgánica de la UNAM, y a las normas emanadas de ella.

En nuestro país, hoy en día son cuatro las instituciones orgánicamente autónomas que se encuentran elevadas a rango constitucional: desde luego la

UNAM y demás instituciones de educación superior jurídicamente análogas; el Banco de México; el Instituto Federal Electoral; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Pues bien, tenemos que aún entre estos organismos constitucionalmente autónomos hay diferencias sustanciales, que derivan, de nueva cuenta, de sus propias naturalezas jurídicas y de sus fines. Ninguno de ellos (salvo la UNAM), goza de una autonomía integral. En el caso de los tres organismos restantes, sus autonomías se encuentran acotadas, ya que, o en la designación de sus órganos de gobierno interviene una autoridad externa (el Ejecutivo Federal); o el nombramiento de los mismos requiere de la ratificación del poder público (el Senado de la República); o en todo caso, su autonomía se constriñe a aspectos específicos de su funcionalidad misma.

La categoría única de autonomía de la cual goza la UNAM, contenida en el artículo 3º, fracción VII de la Constitución, es reconocida tanto por el marco normativo nacional, como por las interpretaciones jurisprudenciales, y por la doctrina; es decir, por los expertos en la materia. De ese modo las fuentes del derecho le reconocen a la UNAM (e instituciones de educación superior jurídicamente análogas), el derecho de regirse conforme a sus propias leyes. Tan hondo cala en la conciencia nacional el significado de la autonomía universitaria, que nuestra realidad jurídica específicamente separa a la UNAM de los demás organismos públicos constitucionalmente autónomos.

**QUINTA.-** Todo organismo público (sea del Estado o de alguna de las tres funciones del poder público en lo particular), requiere desde luego, de recursos económicos y financieros para poder cumplir con sus fines. De hecho, más allá de que sus objetivos se encuentren revestidos de interés público, tenemos que un requisito esencial para que un organismo posea la categoría de público, radica precisamente en que la mayoría de su patrimonio, sus activos y sus

fuentes de financiamiento, sean mayoritariamente de origen público. En el caso de la UNAM como ya vimos, un porcentaje un poco mayor al noventa por ciento de sus ingresos, proviene del subsidio que le otorga el Gobierno Federal.

Todo manejo de recursos públicos trae aparejada una cabal rendición de cuentas sobre su utilización. En México, el renovado concepto de rendición de cuentas (imprescindible en una democracia moderna) que se ha afianzado en la conciencia de la sociedad en los últimos años, se traduce en la obligación jurídica y moral de los organismos que encuadran en dicha hipótesis, de informar de manera transparente, clara y expedita a la sociedad, sobre el correcto, eficaz y eficiente uso de los recursos públicos. Por ser finalmente quien financia al Estado (en su connotación gobierno), la sociedad es la destinataria última de la rendición de cuentas.

La fiscalización es la función mediante la cual el Estado y sus organismos competentes controlan y verifican la correcta administración y uso del dinero del erario por parte de cualquiera de sus componentes. La fiscalización es, en ese sentido, el medio idóneo para garantizar la rendición de cuentas de los organismos públicos. Fiscalización y rendición de cuentas van de la mano: para que esta última exista, se requiere previamente de la acción de aquélla.

En función de la calidad autonómica de la UNAM, y que se manifiesta en la autonomía de gobierno, la Máxima Casa de Estudios tiene la potestad de administrar ella misma su patrimonio y los recursos que utiliza, así como para decidir el uso que les dará (independientemente de su origen), sin ninguna intervención externa, comenzando por la del Estado. Esta forma de autogestión —dada la no sujeción de la UNAM a la Administración Pública Federal ni a ninguna función de gobierno—, cobra los tintes de una verdadera autoadministración.

La autonomía universitaria trae implícita la capacidad de autocontrol, que se refiere a la facultad que tiene la UNAM para fiscalizar en el ámbito interno, los recursos que utiliza. El autocontrol tiene por objeto el que la Universidad logre el funcionamiento regular y equilibrado de su propia estructura administrativa, con la intención de garantizar la correcta utilización de sus medios (su patrimonio, y en concreto el subsidio otorgado por el Gobierno Federal), y de racionalizarlos, para lograr el cumplimiento de sus objetivos y la satisfacción de sus necesidades. En la UNAM es indiscutible la rendición de cuentas.

**SEXTA.-** La UNAM tiene en un elevado concepto a la rendición de cuentas. Es por ello que la legislación universitaria (comenzando por la Ley Orgánica), refleja el compromiso de la Universidad por responderle a la sociedad de la buena administración y control de los medios financieros puestos en sus manos, vía el subsidio.

La estructura de gobierno en la UNAM, fue concebida en la Ley Orgánica de 1945 (vigente), para que operara dentro de un sistema de corresponsabilidad entre sus autoridades. Tal fue la importancia que se le dio en la Ley a las cuestiones relativas a la administración y control del dinero en la UNAM, que se creó la figura del Patronato Universitario y se le elevó al rango de autoridad universitaria. El Patronato es la autoridad encargada de administrar el patrimonio y los recursos ordinarios (el subsidio) de la Universidad.

Dentro del mencionado esquema de corresponsabilidad, la Rectoría, a través de la Secretaría Administrativa, es la que determina los instrumentos administrativos que permiten la adecuada utilización de los recursos financieros de la Casa de Estudios, mientras que la administración y el control superior de los mismos corresponden al Patronato Universitario.

Hablar del Patronato Universitario es referirnos a la más importante estructura con la que cuenta la UNAM en materia de fiscalización y autocontrol. El Patronato como órgano de autoridad, es la expresión máxima de la autonomía universitaria en materia financiera. Es además, la etapa superior del desarrollo institucional de la Universidad en el uso responsable del dinero proveniente del subsidio: la existencia del Patronato Universitario consolida la idea de que la UNAM es capaz de manejar fondos públicos de manera responsable.

El Patronato Universitario desempeña sus principales funciones a través de dos dependencias fundamentales: la Tesorería y la Contraloría. Por lo que se refiere al dinero proveniente del subsidio, la primera de las dependencias tiene la encomienda de preservarlo, acrecentarlo y controlar su ejercicio; mientras que la segunda, vigila y verifica su correcta utilización, mediante la instrumentación de inspecciones y auditorías periódicas (léase fiscalización) a todas las dependencias de la UNAM. Las auditorías que ordena el Patronato a través de la Contraloría, no se reducen a una mera vigilancia *a posteriori* del uso del dinero, sino que —y es importante recalcarlo—, conforme las partidas presupuestales son ejercidas por las dependencias universitarias, el Patronato las asesora y ordena correcciones si juzga que el gasto se ha alejado de los objetivos originalmente planteados por la Casa de Estudios. El resultado del control instrumentado por el Patronato Universitario, se ve plasmado en la formulación de la Cuenta Anual de la UNAM.

Considerando que la UNAM no está sujeta a las reglas de control administrativo ejercidas por la Administración Pública Federal a través de su órgano contralor (la SECODAM), es que los órganos internos de control cobran un sentido estratégico en la Universidad.

Como parte de la vocación de rendición de cuentas de la UNAM, encontramos que la legislación universitaria contempla que la revisión de la Cuenta Anual determinada por el Patronato, sea revisada a su vez por un Auditor Externo; el que será un contador público independiente.

En el último escalón del control y fiscalización de los recursos financieros en la UNAM, se encuentra la más importante autoridad colegiada de la Universidad: el Consejo Universitario. El Consejo Universitario es la autoridad representativa de la comunidad universitaria que entre muchas otras, tiene la potestad de formular y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de la UNAM en un ejercicio determinado. Además, el Consejo es quien decide las particularidades del egreso, que se manifiestan en el objeto del gasto (*por qué se gastará*), los ramos del gasto (*en qué se gastará*), y las funciones y programas en los que se habrá de ejercer (*para qué se gastará*).

Una vez ejercido el gasto, es el Consejo Universitario en quien recae la última etapa de fiscalización interna en la Universidad. Como parte de la más acabada tradición parlamentaria en la UNAM (no olvidemos que en nuestro país existieron antes las estructuras parlamentarias en la Universidad que en el gobierno), de manera previa a que se turne al Pleno del Consejo, la Comisión de Vigilancia Administrativa califica la Cuenta Anual que le presenta el Patronato, junto con el dictamen de la misma que formula el Auditor Externo.

Hecha la calificación por la citada Comisión, es turnada en calidad de dictamen al Pleno del Consejo Universitario, quien en última instancia calificará y en su caso, aprobará la Cuenta Anual de la UNAM.

La existencia y formalidad de los mecanismos descritos de la Universidad, responden a una institución empeñada en conjugar las facultades inherentes a su

autonomía, con la transparencia y el uso responsable de los caudales públicos que le son conferidos. Los mecanismos de autocontrol y fiscalización, son la carta de presentación de una Universidad consciente de su función social, y que puede decirle a los mexicanos, que en su ámbito interno se ha preocupado por conducirse con responsabilidad.

Con los mecanismos de autocontrol y fiscalización, la UNAM salvaguarda su autonomía, se refuerza y se proyecta hacia el futuro.

**SÉPTIMA.-** Con el propósito de responder a los nuevos tiempos políticos que vive el país, que obligan a la profesionalización de la función fiscalizadora del Estado; pero sobre todo, con el ánimo de darle un impulso renovado al concepto democrático de rendición de cuentas; fue que en 1999 se instrumentaron reformas a los artículos 73, 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Mediante dichas reformas se sustituyó a la otrora Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, por un nuevo órgano que el texto constitucional denomina Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación nació también con la idea de fortalecer los necesarios pesos y contrapesos, inherentes al sistema republicano de gobierno. A comparación de su antecesora, el texto constitucional depositó en la Entidad mayores responsabilidades, pero también la dotó de potestades sin precedentes.

Conforme al texto del artículo 79 del Código Político del país, se concibió a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación con autonomía técnica y de

gestión. De este modo la Entidad está adscrita a la Cámara de Diputados; goza de una autonomía acotada.

Entre las funciones de la Entidad, se encuentra la de fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, custodia y aplicación de los fondos y recursos de los llamados *entes públicos federales*. La fiscalización, que es efectuada *a posteriori*, tiene como fin revisar la Cuenta Pública e informar sobre ella a la propia Cámara de Diputados (del mismo modo como en el caso de la Universidad, el Patronato revisa la Cuenta Anual de la UNAM e informa sobre ella al Consejo Universitario).

Las funciones y potestades de la Entidad se encuentran contenidas en la ley reglamentaria del artículo 79 constitucional: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esta ley le otorgó a la Entidad mencionada, el nombre definitivo de Auditoría Superior de la Federación.

Es en la definición de "entes públicos federales", contenida en la fracción V, del artículo 2º de la Ley, en la que se encasilló a la UNAM. Dentro de esta categoría, la Ley incluye a los llamados "*organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas y a las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal.*" Pues bien, por lo que hace a estas últimas personas de derecho público federal, es claro que la Ley se refiere a aquellas que sólo gozan de una autonomía técnica y de gestión, constreñidas a un mero marco legal, que no constitucional; es decir, la Ley se refiere a los organismos de autonomía acotada y subordinados a una estructura superior de poder, como los que dependen de la Administración Pública Federal. Esta naturaleza jurídica como lo sabemos, se encuentra completamente alejada de la UNAM.

Por lo que se refiere a los llamados organismos públicos constitucionalmente autónomos (enfocándonos en la intención del texto normativo por incluir a la UNAM en esa ambigua concepción), encontramos en la Ley varias incongruencias. Por principio de cuentas la Ley pretende reducir el alcance de la autonomía de los organismos públicos mencionados, al mero "desempeño de sus funciones sustantivas", cuando es de explorado análisis que conforme a su Ley Orgánica, los fines de la Universidad son los académicos, los de investigación y los de extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura. Es aquí en donde la Ley pasó por alto que la autonomía universitaria va más allá de los fines mencionados, pues abarca desde luego el autogobierno (creación del marco jurídico y el ejercicio de gobierno), la autonomía de gestión; la autonomía administrativa (manejo y control de sus recursos y de su patrimonio); y la autonomía financiera (obtención de recursos, canalización interna y fiscalización). Por ello es que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se aleja por completo de la realidad de la autonomía universitaria; categoría *sui generis* de autonomía, como pudimos comprobar en esta investigación.

Los señalamientos de la Ley en torno a los organismos públicos constitucionalmente autónomos, obedecen más a la naturaleza de autonomía acotada de los demás organismos con ese rango en la Constitución (Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, y la propia Auditoría Superior de la Federación); que a la realidad autonómica de la UNAM; autonomía otorgada para propósitos distintos y que es producto de su trayectoria histórica, de sus fines, y de su posición *sine qua non* para la estructura y la estratégica labor cognoscitiva, académica, científica y cultural de la UNAM.

**OCTAVA.**- Dentro de las atribuciones que la Ley de Fiscalización le otorga a la Auditoría Superior de la Federación (en el artículo 16), se encuentra la de verificar que las operaciones de los llamados organismos públicos constitucionalmente autónomos, se remitan a lo dispuesto por una serie de normas de carácter administrativo que como sabemos, no le aplican a la UNAM. En este sentido, el legislador federal pecó de indiferencia o falta de especificidad al no considerar a la UNAM y demás instituciones públicas de educación superior jurídicamente análogas, dentro de otro apartado de la Ley.

De manera adicional, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación remite las operaciones de los señalados organismos autónomos, a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, que si bien es cierto son los que incluyen el subsidio de la UNAM (de manera específica la Universidad queda incluida en el Presupuesto de Egresos); por otra parte, es la propia Universidad la que determina lo concerniente al uso del subsidio otorgado. Pensar lo contrario (que el Estado puede determinar la forma de canalización del subsidio), constituiría una flagrante violación a la autonomía universitaria, por lo que tampoco esta norma es un referente fundamental ni potestativo de la Auditoría Superior de la Federación con respecto a la Casa de Estudios.

La fracción VIII del mismo artículo de la Ley, faculta a la Auditoría Superior para requerir a los auditores externos de los organismos autónomos, copias de los informes o dictámenes de las auditorías y revisiones por ellos practicadas, lo que a final de cuentas implica tener que someterse —valga la expresión— a un “fiscalizador, que fiscaliza al fiscalizador del fiscalizador de la UNAM”. Ello además de parecernos un absurdo e innecesario burocratismo manifiesto, que vuelve enredosas y complicadas las funciones de fiscalización del Estado en la UNAM, presenta el mayúsculo error a nuestro juicio, de no detenerse la Ley a considerar a la autonomía universitaria ni a reconocerle credibilidad a los

órganos externos de fiscalización. Esto es muy delicado, pues se da erróneamente por sentado que sólo la fiscalización proveniente de la Auditoría Superior de la Federación es creíble y los mecanismos de control universitario (el Patronato), no lo son; lo que sostenemos como una aberración.

Resulta además inquietante el contenido del artículo 21 de la multicitada Ley, pues le otorga a la Auditoría Superior facultades discrecionales para tener acceso a los datos, libros y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso y gasto público de la UNAM que juzgue necesaria, señalando como única limitante el que la Auditoría exprese los fines a los que se destinará la información (o sea más discrecionalidad). Como desprendemos de la forma como está redactado el texto, la Ley le da el mismo tratamiento de fiscalización a una entidad como por ejemplo el Servicio de Administración Tributaria (SAT); que fue creada por el Ejecutivo, que depende de la Administración Pública Federal, con carácter desconcentrado y con autonomía acotada al aspecto técnico; que a una institución como la UNAM, que goza de autonomía orgánica (integral), que está regulada por una ley federal, y cuya autonomía se encuentra elevada a rango constitucional; además de ser imprescindible para sendos campos del funcionamiento del país y de gozar de un arraigo de cuatro y medio siglos en la memoria y el espíritu colectivos de la Nación. Esto es de suyo, una incongruencia y una extralimitación jurídica en las potestades otorgadas por el legislador federal a la Auditoría Superior de la Federación.

Una disposición que también nos parece riesgosa, es la contenida en la fracción IV del artículo 77 de la Ley de Fiscalización. En la forma como está redactada la disposición, se infiere que los Auditores Especiales (funcionarios de rango medio que auxilian al Auditor Superior), tendrán la potestad de ordenar y realizar auditorías y visitas a los sujetos mencionados en la propia Ley. De esta manera se deja abierta la posibilidad de que la Universidad sea fiscalizada por

órdenes de la estructura organizacional media de la Auditoría Superior de la Federación, lo cual es delicado, pues se pasa por alto a las autoridades de la Universidad, nacidas al amparo de la autonomía universitaria.

Finalmente, la Ley de Fiscalización en sus artículos transitorios, contiene un artículo que nos inquieta. El segundo transitorio dispone que se abroga la otrora Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, conforme a lo dispuesto en los transitorios subsecuentes, y que *se derogarán* todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravengan o se opongan a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Notamos en la forma como se redactó este artículo transitorio, que el legislador federal incurrió en una tácita relajación parlamentaria, por la cual, en lugar de discutir y analizar a fondo los proyectos, junto con su verdadero alcance jurídico, cayó en la muy socorrida costumbre (típica del desconocimiento de la técnica jurídica y legislativa), de optar *ad cautelam*, por derogar todo posible supuesto, sin especificar ni diferenciar particularidades. Esto, repetimos, además de mostrar la pobreza de técnica en la creación de leyes por parte de los legisladores, le genera a la UNAM una clara incertidumbre jurídica. Al no señalar expresamente cuáles normas habrán de derogarse con la nueva ley, sino más bien sugerirlas, se provoca un vacío de certidumbre que no permite definir si en el momento de entrada en vigor de la Ley se derogaron varios ordenamientos legales que se creyeron contrapuestos con la Ley de Fiscalización (otra vez la discrecionalidad otorgada a manera de potestad), o si más bien, dichos ordenamientos se derogarán a futuro mediante otra disposición legislativa. La falta de certeza jurídica que lo anterior provoca, deja en estado de indefensión a la UNAM y a las demás instituciones análogas, dado que se deja abierta la posibilidad de que mediante acciones futuras, la Auditoría Superior de la Federación interfiera en la labor de los órganos de fiscalización internos y externos con los que cuenta la UNAM de acuerdo a su propia legislación; con lo que tal órgano se excedería

en sus atribuciones y vulneraría la autonomía universitaria. Esto último sí sería de plano inconstitucional.

Ahora bien, con total independencia de lo anterior, existe el riesgo de que una mal entendida interpretación —la ambigüedad invita a la interpretación maniquea— del segundo transitorio de la Ley, pudiera derivar en el futuro, en que la Auditoría Superior de la Federación pretenda desconocer la vigencia de las normas que regulan los aspectos financieros internos de la UNAM. La ambigua redacción del transitorio referido, deja abierta la posibilidad para que el Auditor Superior, o peor aún, sus subalternos, pretendan interpretar y aplicar discrecionalmente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Esta redacción de la Ley, ambigua y sin límites manifiestos, es una puerta abierta a la interpretación "a modo" de la norma; la cual permitiría por ejemplo, que al Auditor Superior se le ocurriera pensar que su actuar se encuentra por encima del Auditor Externo de la Universidad. En su forma actual, la Ley hace permisible al Auditor Superior el que de pronto suponga (erróneamente por supuesto), que está facultado por ley para obstaculizar la labor del Patronato Universitario y la función de sus órganos componentes (la Tesorería y la Contraloría).

De ocurrir lo anterior, sería obvio que la actuación de la Auditoría Superior de la Federación sería ilegal, por inconstitucional. Una de las razones que daría pie a la ilegalidad, estriba en que con su actuación, la Auditoría Superior supusiera erróneamente, la preeminencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación sobre la Ley Orgánica de la UNAM; violando además, el principio jurídico que ordena que "la norma especial prevalece sobre la general"; esto porque sabemos que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (*ley general*), es una norma jurídica que contiene reglas de carácter general y

heterónimo; mientras que la Ley Orgánica de la UNAM (*ley especial*), tiene un ámbito material de validez específico: le aplica exclusivamente a la UNAM.

Si el Auditor Superior de la Federación pretendiera invadir competencias de las autoridades universitarias o del Auditor Externo, bajo el falaz argumento de que el segundo transitorio de la Ley de Fiscalización, derogó las disposiciones contenidas en la legislación universitaria; entonces el funcionario en comento se extralimitaría en sus potestades y su actuación sería ilegal. Adicionalmente, trastocaría un principio de derecho reconocido por los órganos jurisdiccionales que nos dice que una ley general no puede derogar a una especial emitida con anterioridad. Ambas leyes, (la de Fiscalización Superior de la Federación y la Orgánica de la UNAM), gozan del mismo rango jerárquico. Ambas fueron creadas bajo los mismos procedimientos y atendiendo a la misma autoridad facultada para ello (el Congreso de la Unión). En otras palabras, ambas fueron creadas con base en la misma mecánica parlamentaria y gozan de una jerarquía jurídica equivalente, por lo que no puede pretenderse de ninguna manera que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, es superior en rango a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**NOVENA.-** La Ley Orgánica de la UNAM es un cuerpo normativo creado *ex profeso* para evitar que la Universidad volviera a ser víctima de intereses políticos o de grupo, como lo fue a lo largo de su historia; y sobre todo, para dotarla de una categoría jurídica que al mismo tiempo que la protegiera de los vaivenes de la cosa pública, le permitieran cumplir de manera pronta y eficaz con sus fines. La elevación de la autonomía universitaria a rango constitucional vino a convertirse en el más elevado instrumento con el que el Estado —de una manera paradójica—, protegió a la Universidad del Estado mismo.

Pero por otro lado, del texto de la Ley de Fiscalización, por lo que respecta a las universidades públicas autónomas, notamos a un Congreso de la Unión ensoberbecido, que supone *a priori* la infalibilidad de sus métodos de fiscalización y la ineficacia de los que tiene la Universidad, lo cual de no enderezarse a tiempo, puede provocar en el futuro inmediato consecuencias de indescifrable magnitud para la autonomía universitaria.

Las acciones concretas de fiscalización que se desprenden de la Ley de Fiscalización, no se contraponen con los mecanismos de autocontrol y fiscalización contenidos en la legislación universitaria, aunque sí desconocen su eficacia y credibilidad. Empero, su muy general redacción y su falta de diferenciación y especificidad, hacen erróneamente permisible que la actuación de la Auditoría Superior se vuelva discrecional y sin límites, y entonces sí invada competencias y vulnere con ello a la Ley Orgánica de la UNAM, lo que afectaría la constitucionalidad de dichas acciones.

En la actualidad la Universidad defiende ante los tribunales su carácter de no ser sujeto causante en materia tributaria, misma que es constantemente desconocida por la Administración Pública Federal en su carácter de autoridad recaudadora. De igual manera, podríamos ser testigos —de no enderezarse a tiempo el marco legal en comento— del lamentable episodio en el que una Universidad por enésima vez defiende su autonomía; en esta ocasión del órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados, por violentar su estatuto jurídico.

Sin embargo, es importante dejar en claro que así como en México el concepto de autonomía nació de las disertaciones universitarias desde los tiempos de la Colonia, también lo hicieron los conceptos modernos de rendición de cuentas —dentro de un sistema democrático—, y los significados de ética y responsabilidad en el servicio público. Es por lo anterior, que podemos

confirmar que es un compromiso ineludible de la UNAM, el de rendir cuentas claras a la Nación sobre los recursos que utiliza. Ahora en los tiempos democráticos que vivimos, la Universidad es la principal institución interesada en abrir sus cuentas al escrutinio público. Es la Universidad quien dio forma al concepto de rendición de cuentas y es la principal interesada en ponerlo en práctica. La rendición de cuentas, debe sin embargo atender a la realidad de la UNAM, con todo lo que eso implica.

**DÉCIMA.-** Mucha de la problemática descrita en nuestra investigación, obedece a una falta de armonía entre la Constitución y las leyes, y entre éstas entre sí. Por lo que hace a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no encontramos que previo a su creación se hubiera detenido el legislador federal a considerar la hermenéutica —la *ratio legis*—, de la autonomía universitaria y de la Ley Orgánica de la UNAM. Es ahí en donde radica el peligro en una ley como la de Fiscalización, que favorece la ejecución de acciones públicas que pueden atentar contra la categoría autonómica de la Casa de Estudios, y por lo mismo ser inconstitucionales.

En honor a la verdad, la redacción de la Ley Orgánica de la UNAM también hace permisible en los hechos la vulneración del *status* autonómico, dada la ambigüedad con la que el texto abarca lo relativo a la autonomía de la Universidad. Esto pareciera lógico, si tomamos en cuenta que la Ley Orgánica data de 1945; o sea, de una época en que los conceptos de poder, servicio público y por supuesto rendición de cuentas, eran vistos de un modo muy diferente a como los percibimos en la actualidad los mexicanos.

Acorde con los nuevos tiempos, y como precursora de los cambios que vive el país, la UNAM está lista para afrontar los retos inherentes a su calidad de

organismo público autónomo del Estado, pero la autonomía también debe ser puesta al día, para delimitarla y definirla. El reto es mayúsculo:

¿Cómo armonizar a la autonomía universitaria con la obligación de rendir cuentas? ¿Cómo lograr que la autonomía universitaria se encuentre delimitada por el *ius imperium*, pero al mismo tiempo, que las potestades fiscalizadoras del Estado mexicano respeten el *status* autonómico de la UNAM?

Somos de la firme idea de que tanto los errores que percibimos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, como las insuficiencias de que adolece la Ley Orgánica de la UNAM en materia de autonomía, podrían ser subsanados mediante cambios en las propias leyes. Cambios que armonicen autonomía con rendición de cuentas. Es desde luego significativo y paradójico, que los cambios deban emanar de quien dio vida a los errores y a las insuficiencias descritas, es decir, del Congreso de la Unión.

Considerando las particularidades ontológica, teleológica y jurídica únicas de la UNAM, es que le apostamos a una solución integral, que emparente a la Ley Orgánica de la Universidad con el espíritu de la Ley de Fiscalización más importante del Estado. Estas son nuestras propuestas:

**UNDÉCIMA-** Consideramos que la solución a este galimatías jurídico debe venir de reformas tanto a la Ley Orgánica de la UNAM como de reformas en torno a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Vayamos primero a la más importante norma jurídica que rige a la Casa de Estudios.

Para muchos, la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México debiera ser abrogada, en favor de una nueva ley, más moderna, que

responda a las exigencias del nuevo milenio. Tal y como vimos en el estudio de Derecho Comparado que formulamos en nuestra investigación, esta opción ha sido ya instrumentada por ejemplo, por los españoles. Pensamos que en México, sería positivo pensar en una norma universitaria que respondiera a las exigencias de una sociedad cambiante y más exigente como la nuestra. Sin embargo, y a pesar de la importancia de debatir en torno a una nueva Ley Orgánica (circunstancia que seguramente será tema de discusión en el Congreso Universitario que al momento de plasmar estas disertaciones, se encuentra próximo a realizar), creemos que por la temática de nuestro trabajo, es que por lo pronto propondremos cambios en la Ley Orgánica actual. Por supuesto que si el día de mañana los universitarios decidieran que requieren un nuevo ordenamiento fundamental, y el Estado lo reviste de la categoría legislativa respectiva, muchas de las propuestas que aquí hacemos podrían ser retomadas con la misma vigencia.

Las reformas propuestas, implicarían cambios a los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica de la UNAM, así como la creación del artículo 10-Bis.

Vayamos por partes:

Como dijimos en su momento, el hecho de que en la denominación de la Ley se defina a la Universidad como autónoma, no es un signo inequívoco de que en su contenido se conceptualice y regule lo que una simple definición pueda referir. Consideramos que el vacío legal que implica el no tener definida ni reglamentada a la autonomía en la legislación universitaria, propicia un problema mayúsculo, pues conduce a que la autonomía sea mal entendida y no se le dispense el tratamiento jurídico debido; o mucho peor: que se le pretenda

concebir por unos cuantos como sinónimo de extraterritorialidad o como un fuero de impunidad.

Proponemos que el artículo 1° de la Ley Orgánica de la UNAM quede redactado de la siguiente manera (nuestra propuesta de adición está en negritas):

**"Artículo 1°.- La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— que goza de autonomía de gobierno, académica, económica, administrativa y financiera en los términos de la presente ley; que está dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura."**

Uno de los aspectos salvables de legislación universitaria española que analizamos en este trabajo, es el que tiene que ver con la inclusión en su Ley Orgánica común, de la connotación autonómica de las universidades; circunstancia que consideramos muy acertada, a pesar de las muchas desavenencias que manifestamos en torno a la legislación universitaria hispana.

Otro de los cambios propuestos a Ley Orgánica de la UNAM tiene que ver con el artículo 2°. Como dijimos en su momento, somos entusiastas partidarios de que de una vez por todas se reglamenten las implicaciones de la autonomía universitaria. Otra más de las ventajas que propiciaría la reglamentación mencionada, además de las que ya hemos analizado, sería la de evitar que se tenga que acudir de manera supletoria a las demás fuentes del derecho cuando

se pretenda comprender el significado y alcance de la autonomía universitaria. La reglamentación de la autonomía dotaría a la UNAM de una seguridad jurídica envidiable.

La reglamentación de la autonomía requeriría por supuesto de versar sobre una muy variada temática, comenzando por las cuestiones académicas, de investigación y de difusión de la cultura; que son el sustento mismo de la Casa de Estudios. Pero dado nuestro tema de estudio, y a reserva de que una reforma a la Ley Orgánica de la UNAM, también debiera reglamentar la autonomía en torno a estos aspectos, es que por lo pronto nos abocamos a cuatro tópicos que consideramos que debieran reglamentarse en torno a la autonomía, para lo cual, proponemos una reforma al artículo 2º de la Ley Orgánica. La reforma supondría pasar el contenido actual del artículo (de manera completa), a formar parte de un segundo párrafo o apartado. La reforma que proponemos quedaría del modo siguiente (nuestra propuesta de adición está en negritas):

**"Artículo 2º.- La autonomía universitaria comprenderá:**

- 1. La capacidad de la Universidad por elaborar sus Estatutos y demás normas de funcionamiento interno sin injerencia del Estado.**
- 2. La definición y el nombramiento de sus propias autoridades y de sus órganos de administración.**
- 3. La elaboración, aprobación y gestión de su presupuesto; así como la canalización y control del mismo.**

**Conforme a la autonomía universitaria, la fiscalización externa de los recursos presupuestales provenientes del Subsidio del Gobierno Federal, se llevará a cabo en los términos establecidos en esta ley.**

#### 4. La libre administración de su patrimonio.

(...)

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

(...).”

Como vimos, la reglamentación de la autonomía universitaria es una positiva realidad en el Derecho Comparado. En el caso mexicano, la UNAM debe ser pionera en reglamentar la autonomía universitaria. Conforme al entorno democrático actual, es de suma e impostergable importancia actualizar la Ley Orgánica de la Universidad.

Por último y por lo que se refiere a la Ley Orgánica de la UNAM, proponemos la creación del artículo 10-Bis. Este artículo tendría la finalidad de regular lo dispuesto en el artículo 2º reformado de la Ley, en cuanto a la fiscalización de los recursos provenientes del subsidio. Por su especificidad, en torno a las cuestiones financieras y de fiscalización, creímos que debiera ser después del artículo 10 relativo a las funciones del Patronato, en donde cupiera la nueva disposición normativa, la cual proponemos en los siguientes términos:

**“Artículo 10-Bis.- La fiscalización externa de los recursos presupuestales provenientes del Subsidio del Gobierno Federal, se desarrollará dentro de un esquema de coordinación entre las autoridades universitarias y las designadas por el Estado, que garanticen un irrestricto respeto por la autonomía universitaria por un lado, y el deber de rendición de cuentas de la Universidad, por el otro.**

**Tal coordinación se llevará a cabo conforme a los principios contenidos en esta ley y en los ordenamientos que de ella deriven, y atendiendo a las modalidades que para el efecto se disponga en las leyes respectivas."**

La inclusión de este nuevo artículo en la Ley Orgánica, le adicionaría certeza a la autonomía universitaria y delimitaría las potestades fiscalizadoras del Estado por lo que hace a la UNAM, al tiempo que brindaría seguridad a los mecanismos de autocontrol en la Universidad.

En concordancia con las reformas propuestas, y conforme lo percibimos de las pláticas que para los efectos de nuestra investigación sostuvimos con Consejeros Universitarios, creemos que la Universidad debiera también considerar el poner al día el funcionamiento de algunos de sus órganos de control; concretamente las figuras de la Comisión de Vigilancia del Consejo Universitario, y el Auditor Externo; a efecto de volverlos más especializados, dentro de un ámbito democrático y universitario de rendición de cuentas.

Especializar a las estructuras de fiscalización interna, es un requisito *sine qua non* dentro del esquema de coordinación que proponemos entre la UNAM y el Estado.

**DUODÉCIMA.-** Las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, no son las únicas necesarias, pero sí son a nuestra manera de ver, fundamentales para nuestros temas de interés. Ahora bien, para lograr la armonía planteada anteriormente y el equilibrio entre la autonomía universitaria y la rendición de cuentas, creemos necesario un cambio en la forma como el Estado concibe actualmente la fiscalización de la UNAM y de las demás instituciones de educación superior jurídicamente análogas.

Creemos que existen dos grandes opciones para armonizar la potestad fiscalizadora del Estado con las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la UNAM. Cualquiera de las dos propuestas que plasmaremos a continuación, revestirían idénticos efectos jurídicos para lograr el equilibrio señalado. Por su importancia las separaremos en dos apartados. En ambos casos repetimos, los cambios relativos a la Ley de Fiscalización, se conjugarían con las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la UNAM.

Estas son las dos posibles soluciones que proponemos:

La primera de las soluciones planteadas, requeriría de un paquete de reformas a varios artículos de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, en los siguientes términos:

En este primer apartado, propondríamos reformar la fracción V del artículo 2º de la Ley de Fiscalización. La reforma supondría adicionar un segundo párrafo, de modo que el artículo quedara así (la adición propuesta está en negritas):

“Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

- V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

**Se excluye de esta categoría a las universidades públicas autónomas. Por lo que hace a la fiscalización de los recursos**

**públicos que administren y ejerzan, ésta se regirá conforme al Título Tercero de la presente ley."**

Consecuentemente proponemos reformar el Título Tercero de la Ley, para modificar su denominación y adicionarle un Capítulo II, en lugar del Capítulo Único que tiene en la actualidad. El nuevo Capítulo II se integraría con los artículos 35-Bis, 35-Ter y 35-Quáter, cuya creación proponemos en el texto legal. Estos artículos de nueva creación, complementarían la adición a la fracción V del artículo 2º de la Ley, y permitirían que la fiscalización de la UNAM y de las demás instituciones análogas, se realizara atendiendo a su particularidad jurídica, y reconociéndolas como poseedoras de una categoría autonómica *sui generis*, distinta a la de los demás organismos constitucionalmente autónomos en México.

Por su importancia, a continuación transcribimos íntegra nuestra propuesta de reforma del Título en comento. Este quedaría así (las reformas y adiciones propuestas están en negritas):

#### **"TITULO TERCERO**

##### **Formas Especiales de Fiscalización de Recursos Federales**

###### **Capítulo I**

###### **De la Fiscalización de Recursos Federales**

###### **Ejercidos por Entidades Federativas y Municipios**

Artículo 33.- Para efectos de la fiscalización de los recursos federales que se ejerzan por las entidades federativas y por los municipios, incluyendo a sus administraciones públicas paraestatales, la Auditoría Superior de la Federación propondrá los procedimientos de coordinación con las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en el ejercicio de las atribuciones de control

que éstas tengan conferidas, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichos órdenes de gobierno.

Dichos procedimientos comprenderán además la comprobación de la aplicación adecuada de los recursos que reciban los particulares, en concepto de subsidios otorgados por las entidades federativas y los municipios con cargo a recursos federales.

Artículo 34.- El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal que ejerzan las entidades federativas y los municipios.

Artículo 35.- Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades estatales, municipales o del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.

## Capítulo II

### De la Fiscalización de Recursos Federales Ejercidos por las Universidades Públicas Autónomas

Artículo 35-Bis. - La fiscalización de las universidades públicas autónomas, se desarrollará atendiendo a procedimientos de coordinación entre las autoridades universitarias y la Auditoría Superior de la Federación, que tengan por objeto la cabal rendición de cuentas por parte de las universidades, dentro de un marco de respeto al tipo de autonomía de que éstas gozan.

La Auditoría Superior de la Federación y las autoridades universitarias acordarán las formas más idóneas de fiscalización y celebrarán los acuerdos de colaboración a que haya lugar, para que considerando la calidad jurídica de éstas, así como a sus órganos de control interno, colaboren con aquella en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales, recibidos por dichas instituciones autónomas.

Artículo 35-Ter. - El Auditor Superior de la Federación, con sujeción a los convenios celebrados, acordará la forma y términos en que, en su caso, el personal a su cargo realizará la fiscalización de los recursos de origen federal, que ejerzan las universidades públicas autónomas.

Lo dispuesto en este Título aplicará desde luego a las demás instituciones de educación superior autónomas.

Artículo 35-Quáter. - Cuando se acrediten afectaciones al Estado en su Hacienda Pública Federal, atribuibles a las autoridades universitarias, la Auditoría Superior de la Federación procederá a fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, y promoverá ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles y penales a que hubiere lugar.

El resarcimiento de los daños a que hubiere lugar cuando no fueren recuperables, únicamente podrá constituirse sobre los recursos financieros que en vía de subsidio reciben las universidades; pero en ningún momento podrán afectar partidas presupuestales vitales para que las universidades puedan cumplir con los fines que tienen encomendados en sus leyes orgánicas."

Por lo que hace a los artículos cuya creación se propone, el artículo 35-Bis especificaría que la fiscalización de las universidades públicas autónomas se

tendría que desarrollar atendiendo a procedimientos de coordinación que conjuguen el deber de la Universidad por rendir cuentas, con el respeto por la autonomía universitaria (en concordancia con las reformas propuestas a la Ley Orgánica de la UNAM). El instrumento adecuado para lograr la coordinación que señalamos, sería el de la celebración de acuerdos de colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y las propias autoridades universitarias. La fiscalización tomaría en cuenta a los órganos internos de control de la Universidad. Todo lo anterior encaminado a que la UNAM colabore con la propia Auditoría Superior de la Federación en la verificación sobre la aplicación correcta de los recursos federales.

Por su parte el artículo 35-Ter obligaría a la Auditoría Superior de la Federación a sujetar a los convenios de colaboración, las formas y términos que acuerde para realizar la fiscalización de la UNAM (y por supuesto de las demás instituciones de educación superior autónomas).

Finalmente el artículo 35-Quáter incluiría el siempre necesario tema de las responsabilidades en que pudieran incurrir los funcionarios universitarios que afectaran la Hacienda Pública Federal. A diferencia de las responsabilidades estipuladas para las entidades federativas y los municipios, la de las autoridades universitarias sería de índole civil y/o penal, más no políticas (las cuales implican la destitución del funcionario que es ordenada por el Legislativo Federal); cuando es de explorado análisis que las autoridades universitarias son nombradas y removidas por los propios universitarios en ejercicio de su autonomía, sin injerencia externa de ninguna clase.

Creímos importante incluir en este artículo la aclaración de que las responsabilidades resarcitorias únicamente podrán constituirse sobre recursos líquidos y de manera exclusiva sobre los recursos provenientes del subsidio;

pero en ningún momento este resarcimiento podrá afectar los fines sustantivos de la UNAM, contenidos en su Ley Orgánica.

Con estas reformas, aunadas a las de la Ley Orgánica de la Universidad, se lograría el multicitado equilibrio entre la rendición de cuentas (como obligación de la UNAM), con la autonomía universitaria (como limitante a las potestades fiscalizadoras del Estado).

La segunda de las soluciones propuestas que es por la que nos inclinamos, es más ambiciosa y requeriría de un detallado estudio técnico. Supondría desde luego, las mismas reformas a la Ley Orgánica de la UNAM en materia de reglamentación de autonomía en sus vertientes financiera, administrativa y de fiscalización; pero por lo que se refiere a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la reforma que proponemos toca al artículo 2º de la Ley, y se encaminaría a sustraer por completo a la UNAM y a sus pares, de la esfera de competencia de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La propuesta sería dual, y como dijimos, en un primer momento supondría la sustracción mencionada, mediante la reforma que quedaría en los siguientes términos (la adición propuesta está en negritas):

“Artículo 2.- Para efectos de la presente Ley, se entenderá por:

(...)

- V. Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

**La revisión y fiscalización de los recursos públicos ejercidos por las universidades y demás instituciones de educación superior autónomas, se regirá conforme a la Ley Federal de Fiscalización de Universidades Públicas Autónomas."**

Somos de la idea de que a la larga, ésta resultaría ser la propuesta de mayor visión, ya que tendría el acierto de reconocer la importancia que reviste la educación superior en el país, y por ende la necesidad de dispensarle un tratamiento diferente a la UNAM y a sus pares. Con la creación de la Ley Federal de Fiscalización de Universidades Públicas Autónomas, se daría continuidad a la tendencia natural observada en los últimos años en el sistema jurídico mexicano, que es la descodificación. En otras palabras, supondría la creación de un ordenamiento especial (o ley especial), que diera respuesta a la complejidad y el cúmulo de particularidades de una materia específica, como lo es la fiscalización de las universidades públicas autónomas. Además, el crear un ordenamiento *ex profeso* para fiscalizar a la UNAM y a sus pares, tendría la ventaja de reglamentar pormenorizadamente la forma de fiscalización de los recursos públicos, por parte de las universidades (garantizando una cabal rendición de cuentas) por un lado; con el posicionamiento de la autonomía universitaria en el Derecho Mexicano, por el otro. En consecuencia, se dotaría a la UNAM de un instrumento jurídico que salvaguardara su *status* autónómico, y le facilitara la rendición de cuentas.

Con una rendición de cuentas constante, transparente, expedita; con sus cuentas abiertas a la sociedad, y con un inquebrantable espíritu por volver cada vez mejor y más eficiente la utilización del dinero de los mexicanos, la UNAM se revestirá de una mayor autoridad moral para solicitar año con año y de acuerdo con sus necesidades, un consecuente aumento en los montos de financiamiento,

tanto por parte del Gobierno Federal (vía subsidio), como por parte de la sociedad, que es a quien se debe finalmente.

De esta manera, la Universidad Nacional Autónoma de México estará lista para reasumir su papel de indiscutible liderazgo, y seguir siendo por muchos siglos más, la Máxima Casa de Estudios de México.

**"El estudiante de Derecho que se recibe, es ya un abogado más; pero no habrá de ser un abogado del montón. Habrá de seguir ascendentemente en su labor, para estar cada día mejor capacitado como hombre que, tras dura y azarosa vida, ha logrado el privilegio de hablar en nombre del Derecho."**

**RAÚL CERVANTES AHUMADA**

**BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES****BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Decimoquinta ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 1127

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo I (Antes 2º curso), Tercera ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 902

ACOSTA ROMERO, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Tomo II, Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 778

ALARCÓN, Alicia. El Consejo Universitario. Sesiones de 1924-1977. Tomo I, Segunda ed., Centro de Estudios sobre la Universidad, UNAM, México, 1985, pp. 520

APPENDINI, Guadalupe. Historia de la Universidad Nacional. Ed. Porrúa, México, 1977, pp. 324

ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas (1994-1999). ANUIES, México, 2000, pp. 51

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Decimotercera ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 1087

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. Trigesimosegunda ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 814

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Sexta ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 484

CARRANCÁ, Raúl. La Universidad Mexicana. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp. 1941

CENTRO PRO-VASCONCELOS. Panfleto "México será el nido de las libertades. Lic. José Vasconcelos. Candidato a la Presidencia de la República. Biografía Oficial". México, 1929, pp. 30

DE CABO DE LA VEGA, Antonio. Lo Público como Supuesto Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, pp. 286

DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso. Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929). Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 244

GARCÍA VERÁSTEGUI, Lia. Del Proyecto Nacional para una Universidad en México (1867-1910). Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984, pp. 117

GONZÁLEZ LUNA, Efraín. Diez Años de México. (Colección Informes de los Presidentes de Acción Nacional. 1939-1949). Ediciones PAN, México, 1981, pp. 301

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. El Régimen Patrimonial de la UNAM. Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, pp. 322

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Génesis de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 316

GUERRERO OROZCO, Omar. Teoría Administrativa del Estado. Ed. Oxford University Press, S.A. de C.V., México, 2000, pp. 368

HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio. La Universidad Autónoma 1929-1944. Documentos y Textos Legislativos, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976, pp. 207

JIMÉNEZ RUEDA, Julio. Las Constituciones de la Antigua Universidad. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1951, pp. 116

JIMÉNEZ RUEDA, Julio. Historia Jurídica de la Universidad de México. Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, 1955, pp. 262

KRAUZE, Enrique. Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana. Tusquets Editores, México, 1999, pp. 422

KRAUZE, Enrique. Siglo de Caudillos. Biografía Política de México (1810-1910). Tusquets Editores, séptima reimpresión, México, 1994, pp. 349

LAVEAGA, Gerardo. La Cultura de la Legalidad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1996, pp. 116

MARGAIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Tercera ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 332

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 1er y 2º Curso, Cuarta ed., Oxford University Press Mexico, México 2000, pp. 339

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. 3er y 4º Curso, Tercera ed., Oxford University Press Mexico, México 2000, pp. 469

PINTO MAZAL, Jorge. La Autonomía Universitaria. Antología. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1974, pp. 288

SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Primer curso, Vigésimaprimer ed., Ed. Porrúa, México 2000, pp. 905

SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Segundo curso, Vigésima ed., Ed. Porrúa, México 2000, pp. 900

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis y VÁZQUEZ CANO, Luis. Código Ético de Conducta de los Servidores Públicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas/ UNAM-SECODAM, México, 1994, pp. 298

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. La Autonomía Universitaria en México. Colección Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, Vol. I, UNAM, 1979, pp. 424

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Memoria de la Expansión sobre la Universidad. Colección Cincuentenario de la Autonomía de la UNAM, Vol. XI, UNAM, 1979, pp. 494

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. Raúl Cervantes Ahumada. Cincuenta Años de Docencia Universitaria. UNAM, 1991, pp. 866

VALADÉS, Diego. Constitución y Política. Segunda ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994, pp. 334

VALADÉS, Diego. El Control del Poder. Segunda ed., Ed. Porrúa, México, 2000, pp. 475

VALADÉS, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. Formación, Estructura y Funciones. Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, pp. 125

VASCONCELOS, José. En el caso de mi vida. Ed. Editora de Periódicos, S.C.L., México, 1957, pp. 289

VASCONCELOS, José. Temas Contemporáneos. Ed. Novaro México, S.A., México, 1956, pp. 181

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. El Control de la Administración Pública en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996, pp. 343

VELÁZQUEZ, Ma. de Lourdes. Los Congresos Nacionales Universitarios y los Gobiernos de la Revolución (1910-1983). CESU/UNAM, México, 2000, pp. 148

**ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS**

ENCICLOPEDIA INTERNACIONAL DE LAS CIENCIAS SOCIALES, Edición Española, Vol. 10, Ed. Aguilar, S.A., España, 1979, pp. 777

ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo I, Vol. "A", pp. 774; y Tomo XII, Vol. "F-G", pp. 1165; Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, Vols. "A-C", "D-H" e "I-O", UNAM-Porrúa, México, 1998, pp. 3923

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Primera ed., Tomo I, Madrid, 1998, pp. 1077

**HEMEROGRAFÍA****DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN**

Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978

Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 1980

Diario Oficial de la Federación del 5 de marzo de 1993

Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999

Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2000

## PUBLICACIONES DE LA UNAM

*Facultad de Derecho. Pafleto.* CAMPILLO SÁINZ, José. Cátedra Magistral de Bienvenida impartida el 2 de agosto de 1996 en el Aula Magna Jus Semper Loquitur a los alumnos de primer ingreso a la licenciatura, turno matutino. Facultad de Derecho, UNAM, 1996

*Revista de la Universidad de México. Cincuenta Años de Autonomía.* Volumen XXXIII, números 9 y 10, mayo-junio, UNAM, 1979

## PERIÓDICOS

*El Sol de México.* CERVANTES AHUMADA, Raúl. A males universitarios remedios universitarios. México, 4 de septiembre de 1970

*El Sol de México.* CERVANTES AHUMADA, Raúl. La UNAM. La Junta funcionó. México, 13 de diciembre de 1996

*El Mundo.* Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del gobierno español. Carta Abierta a la Comunidad Universitaria. España, 1º de noviembre de 2001

## FUENTES JURISDICCIONALES

## PROCESOS JUDICIALES

Alejandro Echevarría Zarco v.s. UNAM, Exp. 293/2001, Juzgado Décimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, sentencia del 31 de mayo de 2001, a fojas 16

QA.- 983/96. Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, sentencia del 29 de noviembre de 1996, a fojas 15, 16 y 22

Juan José Serrano Galicia v.s. Actos de la UNAM, Exp. 877/2000, Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, sentencia del 24 de mayo de 2001, a fojas 75

#### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Marfe Empresa de Ingeniería, S.A. de C.V. v.s. Universidad Nacional Autónoma de México, Exp. 971/96, Dirección General de Inconformidades, SECODAM, Resolución No. 115.3, del 8 de julio de 1996, a fojas 3

#### FUENTES DOCUMENTALES

##### INFORMES FINANCIEROS DE LA UNAM

Dictamen presentado por el Auditor Externo de la UNAM al Consejo Universitario, referente a los ejercicios presupuestales 1999 y 2000 (27 de febrero de 2001). Cuenta Anual 1999-2000. UNAM, 2001

Cuenta Anual de los Ejercicios Presupuestarios 1999 y 2000, sometida por el Patronato Universitario a la consideración del Consejo Universitario (28 de febrero 2001)

## INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

Agenda Estadística de la UNAM 2000

Preliminares de la Agenda Estadística de la UNAM 2001

## EJERCICIOS DEMOCRÁTICOS

Plebiscito convocado en marzo de 1999 por los Consejeros Técnicos Alumnos y por otros estudiantes de la Facultad de Derecho, para conocer la posición de los estudiantes de esa Facultad con respecto al paro de labores convocado por una minoría en la UNAM

Simulacro de votación constitucional convocado por los estudiantes de la Facultad de Derecho, para conocer la intención de voto que tendría la comunidad estudiantil universitaria en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000

## MANUALES DE ORGANIZACIÓN DE LA UNAM

Manual de Organización de la Universidad Nacional Autónoma de México

Manual de Organización del Patronato Universitario

Manual de Organización de la Auditoría Interna de la UNAM

Manual de Organización de la Dirección General de Control e Informática de la UNAM

**ENTREVISTAS**

Entrevista sostenida con funcionarios de la Dirección General de Control e Informática de la UNAM el 15 de enero de 2002

Entrevista sostenida con los Consejeros Universitarios Alumnos de la Facultad de Derecho el 28 de enero de 2002

Entrevista sostenida con integrantes de la familia Vasconcelos Ahumada el 30 de marzo y el 3 de abril de 2002

**FUENTES ELECTRÓNICAS****INTERNET**

[www.unam.mx](http://www.unam.mx)

[www.dgbiblio.unam.mx](http://www.dgbiblio.unam.mx)

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

[www.gobernacion.org.mx](http://www.gobernacion.org.mx)

[www.serpiente.dgsca.unam.mx](http://www.serpiente.dgsca.unam.mx)

[www.igsap.map.es/cia/dispo/be/html](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/be/html)

[www.campus.usal.es/unc/ofe/cusa.html](http://www.campus.usal.es/unc/ofe/cusa.html)

[www.ucm.es/info/DAP/pr4/datos/legislacion/estatutos\\_ucm.htm](http://www.ucm.es/info/DAP/pr4/datos/legislacion/estatutos_ucm.htm)

[www.igsap.map.es/cia/dispo/lce/hum](http://www.igsap.map.es/cia/dispo/lce/hum)

[www.fca.es](http://www.fca.es)

[www.datadiar.com/actual/legislacion/contable/3451.AC07%2088.htm](http://www.datadiar.com/actual/legislacion/contable/3451.AC07%2088.htm)

[www.mpr.es/cordoba\\_199810/Leyes/MarcoL.GP.htm](http://www.mpr.es/cordoba_199810/Leyes/MarcoL.GP.htm)

[www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

[www.secodam.gob.mx/rendicion/rendicion.html](http://www.secodam.gob.mx/rendicion/rendicion.html)

[www.universia.ua.es/universidades/historia/Universidades\\_historia\\_reciente.htm](http://www.universia.ua.es/universidades/historia/Universidades_historia_reciente.htm)

[www.alcazaba.unex.es/constitucion/tituloI.html](http://www.alcazaba.unex.es/constitucion/tituloI.html)

[www.campus.usal.es/unc/ofc/ru-pre.html](http://www.campus.usal.es/unc/ofc/ru-pre.html)

[www.ua.es/normativa/antleyorguniv/textodelante/proyecto.html](http://www.ua.es/normativa/antleyorguniv/textodelante/proyecto.html)

[www.mec.es/leyuniv/carta\\_abierta.htm](http://www.mec.es/leyuniv/carta_abierta.htm)

[www.deley.net/pda/legisla.htm](http://www.deley.net/pda/legisla.htm)

[www1.usal.es/~unc/ofc/eusa-fl.html](http://www1.usal.es/~unc/ofc/eusa-fl.html)

[www.mpr.es/cordoba\\_199810/Leyes/L.GP.txt.htm](http://www.mpr.es/cordoba_199810/Leyes/L.GP.txt.htm)

[www.noticias.juridicas.com/base\\_datos/Fiscal/119-1988.html](http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Fiscal/119-1988.html)

[www.noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/102-1982.il.html](http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/102-1982.il.html)

<http://www.unam.mx/univmex/2001/marzo-mayo/peimbert.html>

[www.unam.mx/autoridades/autoridades.html](http://www.unam.mx/autoridades/autoridades.html)

## DISCOS COMPACTOS

CD-Rom de Jurisprudencia y Tesis Aisladas *Ius 2001*, compendiado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## LEGISLACIÓN

### LEGISLACIÓN NACIONAL

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley General de Deuda Pública

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos

Ley Federal del Trabajo

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

#### LEGISLACIÓN COMPARADA (ESPAÑA)

Constitución Española

Ley de Reforma Universitaria de 1983 (España) (antecedente)

Ley Orgánica de Universidades de 2001 (España)

Ley General Presupuestaria (España)

Ley de Auditoría de Cuentas (España)

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (España)

Estatutos de la Universidad de Salamanca

Estatutos de la Universidad Complutense de Madrid

#### LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA

Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México

Reglamento Interior del Patronato Universitario

Bases para el Funcionamiento de las Comisiones del II. Consejo Universitario

Reglamento de Planeación de la Universidad Nacional Autónoma de México

Reglamento de la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Universitario

#### ACUERDOS DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Acuerdo del Rector que Reorganiza la Secretaría Administrativa de la Universidad Nacional Autónoma de México (15/11/2001)

Acuerdo del Rector que Transfiere al Patronato la Dirección General de Programación Presupuestal (15/01/2001)

Acuerdo del Patronato por el que se Establece la Dirección General de Presupuesto Universitario (15/01/2001)

Acuerdo del Patronato Universitario por el que se Modifica la Estructura de la Contraloría (27/06/2000)