



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

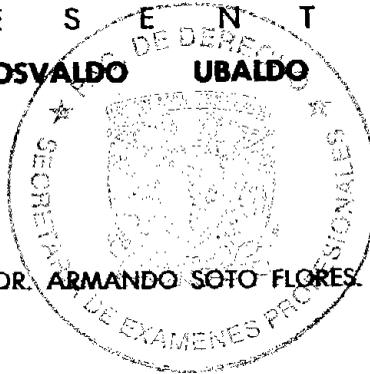
"ORIGEN, DESARROLLO Y TRASCENDENCIA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN LA UNAM".

T E S I S

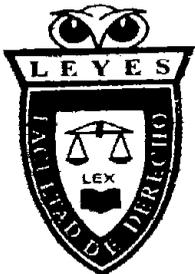
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANGEL OSVALDO UBALDO NUÑEZ



ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES.



CIUDAD UNIVERSITARIA D. F.

2005

m342152



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Angel Osvaldo Valdés
Núñez

FECHA: 17 de junio de 2008

FIRMA: 

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., febrero 3 de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **UBALDO NÚÑEZ ÁNGEL OSVALDO**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ORIGEN DESARROLLO Y TRASCENDENCIA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN LA UNAM.**"

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"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".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
Director.

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

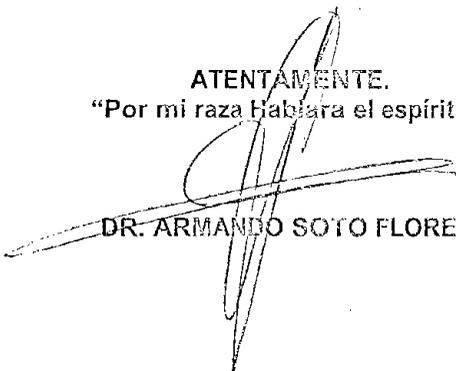
México, D.F., a 27 de enero de 2005.

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSSI.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
PRESENTE.

Por medio de este conducto, le remito la tesis del alumno **ANGEL OSVALDO UBALDO NÚÑEZ**, con número de cuenta **8912333-0** la que he revisado y analizado que cumple con la forma y el fondo, realizándose las reflexiones sobre la Universidad Nacional Autónoma de México, y específicamente por lo que hace a la tesis "**Origen Desarrollo y Trascendencia de la Autonomía Universitaria en la UNAM**"; motivo por el cual se da por terminada la investigación solicitándole de la manera más atenta, se continúen los tramites administrativos conducentes ante la Dirección General de la Administración Escolar y ante la Secretaría de Exámenes Profesionales de esta Institución.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE.
"Por mi raza Hablara el espíritu"



DR. ARMANDO SOTO FLORES

A Dios.

Por permitirme tener la fortuna de estar al lado de las personas que más amo,
darme la dicha de la vida y la oportunidad de soñar.

A la memoria de mi padre, Mario Ubaldo Caruso.

A ti, que siempre luchaste como un gigante y nunca te dejaste vencer.

Te doy las gracias, por estar siempre a mi lado, por mostrarme que en todo momento siempre se puede salir adelante, que siempre es mejor intentar y nunca dejarse vencer, pero lo más importante, enseñarme que en la vida la lealtad y la gratitud, forman a los grandes hombres como tu.

A mi madre, Susana Núñez Chavez.

Por que ningún solo instante de tu vida me has dejado solo, por tu apoyo incondicional, por tu amor de madre, por el de amiga. Para ti mi respeto y admiración.

A mi esposa, Cynthia Fuentes Zavala.

Por que sin ti no seria posible la realización de este sueño, por estar a mi lado en todo momento, por todos los días de felicidad y tristeza, por darme la fortuna de compartir mi vida con la tuya, por dos hijos maravillosos que me has regalado, para ti todo mi amor.

A mis hijos, Luis Ángel y Ana Karen.

Por que ustedes son mi vida, este pequeño triunfo indudablemente es suyo, gracias a los dos, a mi pequeña flaquita, que en aquellos momentos que por más malhumorados puedan ser, con una sonrisa o un beso los hace tan felices, a Luis, por que a pesar de ser tan diferentes somos tan iguales, por que sabes que te amo, y por que sin ti no existen momentos de felicidad.

A mis hermanos, Mario, Rocio Claudia y Concepción.

Por su apoyo y comprensión, por no dejar de creer en mi y por todos los momentos de felicidad que hemos pasado juntos. Gracias.

A la Facultad de Derecho.

Por permitirme formar parte de su comunidad y por aquellos grandes momentos de felicidad a lado de mis amigos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

Quien me ha dado conocimiento y compromiso. Gracias.

Al Dr. Armando Soto Flores.

Por su apoyo incondicional y por enseñarme que uno que uno siempre puede ir más adelante.

A todos y cada uno de mis amigos.

A quienes saben que respeto y admiro, gracias por que sin apoyo no sería posible la realización de este proyecto.

**"ORIGEN, DESARROLLO Y TRASCENDENCIA DE LA AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA EN LA UNAM"**

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES GENERALES

1.1. ... La educación superior en México	1
1.2. Concepto de Universidad y Autonomía.....	9
1.3. La Real y Pontificia Universidad de México.	12
1.4. La Universas del México Independiente.....	15
1.5. La Universidad Nacional de México.....	17
1.6. La Universidad Nacional Autónoma de México	22

CAPÍTULO 2

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA EN LA UNAM

2.1. Antecedentes Constitucionales	32
2.2. La Constitución de 1917.....	36
2.3. La Ley orgánica del 22 de Julio de 1929.....	39
2.4. La Ley Orgánica del 19 de Octubre de 1933.....	43

2.5.	La Ley orgánica de 1944-1945.....	48
2.5.1.	Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México.....	54

CAPÍTULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

3.1.	Organismos públicos autónomos	61
3.1.1.	Origen	64
3.1.2.	Concepto de Organismos Públicos Autónomos y no Autónomos.....	67
3.1.3.	Diferencias entre los Organismos Públicos autónomos y no Autónomos	72
3.1.4.	La Autonomía.....	76
3.2.	Carácter Público de la Institución.....	80
3.3.	Relación con el Estado	82
3.4.	El Patrimonio de la Institución.....	85
3.5.	Relación con su personal.....	89
3.6.	Ejercicio de la Autonomía.....	91
3.7.	Expedición de Títulos.....	94

CAPÍTULO 4

CONSIDERACIÓN GENERAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO COMPARADO

4.1. Argentina.....	100
4.2. Brasil.....	103
4.3. Chile.....	111
4.4. Panamá.....	116

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

5.1. Reformas al artículo tercero de la Constitución Política.....	123
5.2. La Autonomía y su régimen Laboral.....	139
5.2.1. Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Administrativo.....	144
5.2.2. Estatuto del Personal Académico.....	150
5.3. La Autonomía y el Tribunal Universitario de la UNAM.....	154
5.3.1. Reglamento del Tribunal Universitario.....	160
5.4. Defensoría de los Derechos Universitarios.....	163
5.4.1. Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios.....	166
5.5. La Universidad Nacional Autónoma de México, como Autoridad en Materia de Amparo.....	169

CONCLUSIONES	180
BIBLIOGRAFÍA	188
LEGISLACIÓN	191

INTRODUCCIÓN

La elaboración, preparación redacción e investigación de una tesis profesional, es siempre una labor difícil pero a la vez ilustrativa que nos conduce en el amplio e inagotable mundo del derecho toda vez que su campo de acción abarca todo el quehacer humano desde que nacemos hasta el momento de nuestra muerte.

El campo de acción del derecho lo encontramos en toda actividad humana, y por tal motivo, no puede quedar excluida la educación como parte fundamental para el desarrollo, progreso y evolución de una sociedad como la nuestra.

Sólo a través de la educación es posible que un pueblo pueda aspirar a los más altos estándares de vida, es decir, a la realización tanto personal, intelectual y fisiológica que tanto anhela el hombre como un ser social que busca su bienestar y la armonía con sus semejantes.

Es por eso, que se ha llegado a la creación de diversas instituciones educativas, con el afán de formar técnicas y profesionistas útiles a la sociedad, además, lo que se pretende es que los beneficios de la altura se extiendan lo más que sea posible a la misma.

Es por los motivos antes expuestos, que surge la Universidad Nacional Autónoma de México, como toda institución, a través de una evolución que no se da de la noche a la mañana, sino a través de los años.

En el presente trabajo de investigación mostramos la evolución que ha tenido nuestra Universidad, desde que era (denominada) "La Real y Pontificia Universidad de México", pasando a ser "La Universidad Nacional de México," hasta llegar a ser La Universidad Nacional Autónoma de México.

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma fue posible por el ambiente que la preparó durante varios años y la oportunidad presentada gracias a la fuerza moral conquistada en la República, en 1929, por los estudiantes. Para la campaña vasconcelista no se presentaban perspectivas de éxito inmediato y por ello los políticos profesionales la contemplaban como lucha perdida. Uno de sus frutos, aunque no fuera la única causa, se da en la autonomía universitaria.

La idea de hacer autónoma a la Universidad aparece desde febrero de 1881. Se trata del proyecto de ley, en materia educativa federal, que don Justo Sierra, como miembro de la Cámara de Diputados, propone a este órgano legislativo. No es una iniciativa especial para la enseñanza universitaria, sino uno de los aspectos del problema, planteado en dimensiones nacionales.

Don Justo soñó siempre a la Universidad con la capacidad de gobernarse por sí misma. No tuvo éxito su primer empeño de 1881 y al crearse el Consejo Superior de Educación, siendo él subsecretario de Justicia e Instrucción Pública, y titular de esa dependencia oficial el licenciado Joaquín Baranda, su pensamiento reaparece en abril de 1902.

Pero con el tiempo, la Universidad fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de un pueblo, es decir, que la enseñanza tenía que tomar nuevas dimensiones y se apoyaban en tres aspectos fundamentales; la autonomía, la cátedra sin cortapisas y el subsidio económico. La autonomía como capacidad de autogobernarse y dictar las normas internas de su vida en el marco jurídico del Estado. La cátedra como un coloquio que entablan maestro y discípulos, cuya esencia es el diálogo y en la que no cabe la intromisión del poder público, al imponer un dogma e impedir investigar y discutir. Para alcanzar sus fines, la institución requiere laboratorios, bibliotecas, aulas, emolumentos decorosos a profesores e investigadores o sea, el subsidio económico.

Es por ello, que la autonomía es una forma de la lucha del pueblo mexicano, por su libertad científica encaminada al desarrollo que requiere, y por preservar y enriquecer su cultura, y para lograr su fin tuvo que pasar a través de un proceso histórico, como ya lo hemos mencionado, primeramente en la Constitución (pues es menester que todo órgano o institución encuentre su fundamento en la Ley

máxima), y posteriormente en los ordenamientos secundarios encargados de su nacimiento y regulación como es el caso de sus Leyes Orgánicas.

Uno de los aspectos importantes de la Universidad, es su naturaleza jurídica, como un organismo público, autónomo, desde su origen, su relación con el Estado, hasta los límites del ejercicio de su autonomía, cuyo estudio y tratado encontramos en el Capítulo 3 del presente trabajo, aspecto que no podríamos descuidar dada la importancia y trascendencia que tiene nuestra Universidad en el pueblo mexicano y como luz para el progreso del México actual.

Otro de los aspectos, de los cuales había que ocuparse, es el Derecho Comparado, es decir, ver la manera en la cual otros países regulan o tratan la autonomía universitaria en sus respectivas legislaciones, avocándonos principalmente en sus ordenamientos constitucionales para de esa forma verificar que tan adelantados o atrasados estamos en materia de educación, o en su defecto las diferencias que hay en nuestra legislación con la de los países en cuestión, en especial con Argentina, Brasil, Chile y Panamá. Esto, con el objeto de adquirir el conocimiento de otros países para elaborar proyectos legislativos, además, permite beneficiarnos de las experiencias de los demás países y la utilización de fórmulas ya aplicadas para solucionar problemas, que muchas veces no son exclusivos de una nación, sino comunes, a todas, sin que por ello haya la necesidad de descuidar las características de nuestra legislación.

Como habíamos mencionado, anteriormente, es indispensable que toda institución u organismo del Estado encuentre fundamentación en la Carta Magna, es por ello, que hacemos un recuento de las reformas constitucionales que ha tenido nuestra Ley máxima, en lo que respecta a la educación y a la autonomía universitaria, como parte fundamental de una nación, para el progreso nacional y el crecimiento económico-social de un pueblo.

Además vemos los diferentes aspectos y relaciones que conlleva la autonomía universitaria como son: sus relaciones, laborales, el contrato colectivo del personal administrativo, el Estatuto del personal académico, además de los organismos que contempla la misma legislación Universitaria, con los estudiantes universitarios que la conforman.

Por lo anterior consideramos que el trabajo recepcional que presentamos a su siempre atinada consideración es una breve aportación para mejorar la autonomía universitaria y libertad de cátedra en nuestra máxima casa de estudios.

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES GENERALES

El capítulo que en este momento ocupa nuestra atención, tiene como propósito primordial destacar lo referente a la educación superior en México y sobre todo, como se dieron los avances y luchas para conquistar la Autonomía Universitaria pasando por sus diferentes etapas hasta lograr el respaldo del pueblo de México y el reconocimiento del gobierno de la autonomía a nuestra ahora conocida Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, a efecto de tener una mejor comprensión sobre el tema, será oportuno señalar lo siguiente.

1.1. La educación Superior en México

La palabra educación proviene del latín (*educatio, onis*) y tiene tres significados distintos: "1 acción y efecto de educar; 2 crianza y enseñanza doctrina que se da a los niños y a los jóvenes; 3 Cortesía, urbanidad."¹

Respecto al concepto de educación, la Real Academia Española la define como "la crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y a los jóvenes."²

¹ MATEOS, M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 10ª edición, Editorial Estinge, S.A. México, 2000. p. 31.

² Diccionario de la Real Academia Española. 14ª edición, Edit. Grolier, México, 1998. p. 113.

La definición, al referirse a crianza, se refiere al desarrollo de las aptitudes físicas o biológicas del educando; al referirse a enseñanza, se refiere principalmente al desarrollo de las aptitudes intelectuales del propio educando; y por último, al referirse a la doctrina, lo hace tomando en consideración primordialmente al desarrollo de las aptitudes morales, espirituales y éticas del educando.

Para aclarar la modernidad del concepto, ya que no en todas épocas históricas de la evolución de la humanidad se pensó de igual manera: la historia de la pedagogía nos muestra que en la antigüedad se consideró a la educación como el desarrollo un tanto unilateral de las aptitudes físicas y guerreras del educando, descuidando de alguna manera el desarrollo de sus aptitudes intelectuales o morales; posteriormente durante la edad media, se consideró también como un desarrollo unilateral, pero esta vez tomando en cuenta las aptitudes morales y éticas del educando descuidando aptitudes físicas o intelectuales, que eran postergadas, y en algunos períodos de los tiempos modernos, como por ejemplo durante el "Filosofismo" y durante el "Enciclopedismo" del siglo XVIII, se consideró también en forma unilateral, es decir, como el desarrollo de las aptitudes intelectuales del educando, descuidando a veces el desarrollo de las aptitudes físicas, éticas y morales del ser humano.

Pero el concepto moderno de educación ha superado todas estas posiciones unilaterales, y ahora se conceptúa en forma generalizada que la educación debe

desarrollar, en forma integral y armónica, todas las aptitudes naturales del educando. En forma integral, comprende todas las aptitudes. Y en forma armónica, es decir, sin predominio ni postergaciones de unas u otras aptitudes. "Para el concepto moderno el ideal de la educación consiste en desarrollar en el ser humano todas sus aptitudes físicas, intelectuales y morales."³

Efectivamente, respecto al término Educación se han dado por diversos autores diferentes puntos de vista, para explicar su alcance y contenido, para ello han dado diferentes definiciones de acuerdo a la concepción que el autor tenga al respecto. A continuación mencionaremos diversas definiciones relativas al concepto de educación:

Según Luis Scherz. "Educación es todo proceso social bilateral, de interacción social, por el cual elementos culturales son transmitidos de un individuo o grupo a otro individuo o grupo, de tal manera que éstos no sólo pueden adaptarse y cooperar a su conservación y transmisión posterior, sino que pueden oponerse a ellos y contribuir a su modificación."⁴

La educación como hecho, posee un sentido humano y social, que consiste en un proceso mediante el cual, las generaciones jóvenes van adquiriendo los usos y costumbres, hábitos y experiencias, las ideas y convicciones, es decir, el estilo de

³ LARROYO, Francisco. Historia Comparada de la Educación, en México. 15ª edición, Editorial porrua, S.A. México, 1996. p. 39.

⁴ SCHERZ, Luis. La educación en México. 10ª edición, Editorial Trillas, S.A. México, 1993. p. 120.

vida de las generaciones adultas. En los pueblos primitivos, la educación se manifiesta como una influencia espontánea del adulto sobre el niño y el joven. Con el tiempo se advierte la importancia de este hecho y nace la preocupación de intervenir en la formación de la prole.

Efectivamente, la educación primitiva, al correr de los años, ha evolucionado y se ha venido transformando en un conjunto de actos e instituciones encaminadas a desarrollarla vida cultura del hombre en sus diversas etapas de aprendizaje, ya sea en los aspectos políticos, religiosos, económicos, etc. Con ello no decimos que la educación desaparezca o se detenga, sino que la educación representa un avance en el desarrollo de la sociedad, y en la cual el individuo asimila la cultura que la sociedad le brinda, y se adapta al estilo de vivir de la propia comunidad en la que se desenvuelve.

La Educación es para cada cultura la exposición de una voluntad altísima, mediante la cual cada grupo humano esculpe su destino.

La Educación, en el aspecto nacional, tiene la finalidad de continuar desarrollando el programa de mejoramiento económico y cultural de nuestro pueblo. Recalcando el concepto que el hombre es un ser que debe vivir día con día mejor y con la mayor dignidad posible en lo que respecta a la cultura y a sus libertades, para el logro de esto, es necesario encontrar la transformación

constante de la sociedad y de los sistemas de producción económica, a tal grado de obtener la desaparición de las fronteras económicas del mundo contemporáneo.

Por que en sí la Educación es un fenómeno de índole universal que no reconoce limitaciones y barreras que impidan el logro de sus finalidades primordiales de hacer llegar la cultura a todos los lugares donde habita el ser humano; y el Estado en nuestro país asume ese papel.

La Educación, en el aspecto internacional, tiene el propósito de que el hombre sea el transmisor de aquellos valores que lleven a la humanidad a la igualdad de las naciones, dentro de un sistema de nivelación económica y de las más amplias libertades; de la misma manera se propone inculcar en la mente humana los mejores propósitos de paz y confraternidad universal, por medio de los ideales democráticos y de la socialización de todas las funciones que en la actualidad son de carácter individual.

“La Educación desde el punto de vista científico, establece dos premisas: Primera.- Los conocimientos que se imparten por el educador tienen que referirse a cosas y fenómenos capaces de comprobación científica. Segunda.- Los procedimientos a través de los cuales el educador trasmite los conocimientos, ajustándose a la vez a ciertas normas científicas.”⁵

⁵ LOZANO VÁZQUEZ, Alberto. El Estado y la Cultura. 5ª edición. Editorial UNAM, México, 1992. p. 213.

La educación superior, se enfoca hacia la capacitación de la persona para conservar, transmitir, criticar y eventualmente modificar elementos culturales. El joven se prepara para asumir una responsabilidad profesional o científica a la sociedad.

“La Universidad es un centro de saber de cultura, de tenacidad, de formación de profesionales, de orientación para la vida; es decir, la Universidad debe ser considerada como eje alrededor del cual gira toda la vida de una sociedad. En cierta medida, porque se trata solamente de un aspecto de la vida social que es el cultural.”⁶

Considerando únicamente sus diferencias esenciales, podemos decir, que existen dos criterios para determinar cuales son sus finalidades:

- I. Un criterio restringido o tradicional, que sólo otorga a la Universidad, como fines dos funciones básicas: a) La función de formar profesionales y b) La función cultural superior.
- II. Un criterio amplio o moderno que, otorga a la Universidad, además de las dos funciones ya citadas, una tercera función que podemos llamar, c) La función social de la Universidad moderna.

⁶ BOLAÑOS MARTÍNEZ, Víctor Hugo. Síntesis Histórica de la Educación en México: La educación actual. 7ª edición, Editorial Educación y Cultura. S.A. México, 1998. p. 27.

Como se observa, tratándose de explicar cuales son los fines de la educación superior o universitaria ya no hay uniformidad de criterio.

Como resumen general, a los fines específicos de cada ciclo de educación podemos afirmar lo siguiente: la educación primaria tiene como fin específico preparar al educando para la vida de relación, la educación secundaria, preparar al educando para su ingreso a la Universidad o bien capacitarlo para un objeto concreto determinado, y la educación superior o Universitaria, según el criterio clásico tradicional, capacitar al educando para el ejercicio de las diversas profesiones universitarias, realizando simultáneamente su función cultural superior y según el criterio moderno agregando la función social de la Universidad moderna.

El Elitismo de la educación superior sólo refleja las profundas desigualdades que caracterizan la distribución del ingreso nacional.

Es parcialmente cierto, porque todos estamos en las mismas posibilidades para estudiar alguna carrera profesional o técnica, o bien dedicarse a cualquier otra actividad; ya que no importa la clase social a la que se pertenezca sino sus aptitudes intelectuales como individuo. Esto es en función de la operatividad en la sociedad.

De lo expuesto se desprende que los ingresos que obtienen los educandos de preparatoria generales son más altos que los obtenidos por los de preparatorias técnicas en el transcurso de su vida, lo cual es debido al desarrollo de su capacidad intelectual.

Para finalizar queremos señalar que son varias las instituciones en México que imparten la educación superior para toda la República, y entre ellas podemos citarlas por orden de aparición en este análisis como sigue:

- I. La Universidad Nacional Autónoma de México en coordinación con la ENEP con motivo de la extensión Universitaria y las Universidades y escuelas privadas incorporadas a la UNAM en los Estados y en el Distrito Federal.
- II. Las Universidades oficiales como: La Universidad Pedagógica Nacional, EL Colegio de México, El Instituto Politécnico Nacional y las escuelas incorporadas al IPN, CONALEP y CONACYT, y los Tecnológicos Regionales; Las Universidades y escuelas privadas incorporadas a las universidades oficiales; Las escuelas dependientes del Gobierno Federal (SEP), Los Institutos y escuelas privadas incorporadas a la Secretaría de Educación Pública, las escuelas Estatales.
- III. Las Universidades Particulares, Institutos y Escuelas Libres.

A manera de resumen podemos decir que la educación superior en nuestro país debe mejorarse y reglamentarse adecuadamente para no evitar el progreso científico del país con marchas, paros y huelgas de los trabajadores y pseudo estudiantes que, únicamente detienen el desarrollo de la nación.

1.2. Concepto de Universidad y su Autonomía

De manera genérica podemos decir que Universidad, significa universalidad de criterios diversos que convergen en un determinado grupo o instituciones donde se tienen criterios diversos.

De manera específica, la Universidad, es donde se imparten a los habitantes de un país la educación superior con libertad científica de cátedra y criterios para una adecuada enseñanza.

"En 1929, la Universidad Nacional Autónoma de México obtuvo la Autonomía; esa fecha marca un hito en la historia de nuestra Casa de Estudios. La Autonomía es parte de las luchas del pueblo mexicano por su libertad científica, por estar en capacidad de formar los profesionistas, técnicos e investigadores que su desarrollo requiere, y por preservar, renovar y enriquecer su cultura, extendiéndola a los sectores más amplios de la población."⁷

⁷ CARRANCA Y RIVAS, Raúl. La Universidad Mexicana. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1969. p. 63.

Con la Autonomía, la Universidad logró su independencia del Gobierno. Nuestra institución hace uso de aquélla dentro del marco de su Ley Orgánica y de su legislación interna, desde varios ángulos: i) El académico, al formular sus planes y programas de enseñanza y de investigación, al garantizar la libertad de cátedra e investigación, al garantizar la libertad de cátedra e investigación y al designar, por medio de procedimientos técnicos, a su personal académico; ii) El de gobierno, al organizarse libremente dentro de los marcos legales, al nombrar a sus propias autoridades y funcionarios y al legislar para su ámbito interno; y iii) El financiero, al formular su presupuesto y administrarlo de acuerdo con las prioridades que la propia Universidad establece, obligándose el Estado a contribuir con el subsidio anual correspondiente.

La Autonomía es parte inseparable de la Universidad y uno de los logros más hermosos del país.

De manera genérica, el concepto de autonomía proviene de dos vocablos, "del griego autós que significa mismo o propio y nomós que quiere decir norma o ley."⁸ De lo anterior se infiere que la palabra autonomía entraña la facultad de darse sus propias leyes. No debe confundirse autonomía con soberanía en el ámbito del Derecho Público. La soberanía es una indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin

⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000. pp. 61 y 62.

restricciones heterónomas de ninguna índole. En otros términos, se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación). Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consiguente éste en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los Estados Federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en forma a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos. Esta metamorfosis se comprende porque, merced a la supremacía constitucional y a la de las leyes federales, los Estados ya no tienen la facultad de autodeterminarse sin restricciones heterónomas, toda vez que, cualquiera que pueda ser el régimen interior que adopten, deben ajustar su estructuración política y jurídica a ciertos principios o reglas superiores, como son los implantados en los ordenamientos.

Dicho de otra manera, dentro de un sistema federativo, los Estados federados tienen demarcada su órbita, la cual se integra solamente con las facultades que expresamente no se establezcan a favor de la entidad federal, sin que puedan transgredir las prohibiciones ni dejar de cumplir las obligaciones que la delimitan, así como tampoco usurpar las atribuciones que corresponden al gobierno nacional.

1.3. La Real y Pontificia Universidad de México

“La Primera disposición para fundar la Universidad de la Nueva España data de 1539, gracias a la excitativa de Fray Bartolomé de las Casas. Este dominico español, llamado el Apóstol de las Indias o el Protector de los Indios, por u incansable fervor hacia los nativos del Nuevo Mundo, luchó siempre contra los abusos de los conquistadores e hizo varios viajes a la Metrópoli para obtener del rey beneficios para los oprimidos, entre ellos la reforma del sistema de encomiendas.”⁹

Sin embargo, no fue sino hasta 1551 cuando cristalizó la idea de la Universidad Mexicana.

Sabemos que inicialmente la Universidad de Salamanca, rigió los destinos y estatutos de la Real y Pontificia Universidad de México.

La Universidad de México cumplió un papel importante, por que trataba de frenar la soberbia intelectual de los graduandos por que muchos de ellos eran religiosos.

Sabemos que las insignias doctorales en la Real y Pontificia Universidad fueron el ósculo de la paz, el anillo de oro y el libro. El primero en señal de

⁹ CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. Op. Cit. p. 9.

fraternidad, amistad y unión con la Academia; el segundo como desposorio entre el nuevo doctor y la sabiduría; y el tercero para que el doctor pudiera libre y públicamente enseñar a otros. Las tres insignias, sin duda, tenían un marcado sello de humildad y sencillez en medio de la pompa de la ceremonia doctoral. El vejamen, por lo tanto, no era sino una manera de recalcar tales virtudes.

“Con el tiempo los vejámenes fueron sustituidos por una especie de novatada. Manuel Romero de Terreros hace alusión a ella, la cual se llevó a efecto en el Colegio Mayor de Santa María de todos los Santos.”¹⁰

Los tres siglos de Colonia imprimieron a la Universidad un marcado sello de tradición, que por desgracia hoy nada más queda en los libros, como si nos avergonzáramos de aquel esplendor no queriendo ni siquiera conservar los detalles menores o elementales.

Los estudiantes eran vigilados fuera de la Universidad y aun en sus propias casas, porque se cuidaba de que vivieran de manera honesta y sin sospecha; y si se alojaban en algún lugar inconveniente el rector les obligaba a salir de allí y hasta podía castigarles y prohibirles el ingreso en las escuelas.

“Por lo que tocaba a los fallecimientos, entierros y honras fúnebres, en tiempos de don Pedro Farfán 23 de diciembre de 1559 se estableció que cuando

¹⁰ Ibidem. p. 10.

algún doctor o maestro falleciera, los catedráticos, licenciados, bachilleres y estudiantes, junto con el rector, acompañaran al entierro, yendo los bedeles delante y todos los asistentes con sus lutos."¹¹

Si cerráramos los ojos un momento para imaginar lo que la mente quiera, podríamos concebir una Ciudad Universitaria dentro de la cual se mantuvieran esas costumbres y tradiciones; porque la Universidad colonial no sólo fue pompa y esplendor, apariencia, sino espíritu revelado en la forma, carácter y firmeza de una institución donde la inteligencia albergó a sus más preclaras mentes.

Por lo que se ha visto, la Real y Pontificia Universidad de México cultivó al espíritu de sus hijos con rigor y firmeza. No creo, como lo afirma algún autor, "que para comprenderla haya que relacionarla con la Edad Media, de la que en cierto sentido no fue más que una prolongación. A pesar de sus rasgos y caracteres marcadamente medievales la forma, los compases de su actividad, obedeció sin duda a la fuerza de la innovadora corriente renacentista. Una cosa es que se siguieran enseñando autores que en la Edad Media fueron los pontífices máximos del pensamiento, y otra es que en esa enseñanza no florecieran la juventud, la frescura, el candor del Renacimiento. Fray Alonso de la Veracruz, por ejemplo, cubrió el papel de gran exponente de las ideas aristotélico-tomistas, pero

¹¹ Ibidem. p. 12.

lo hizo desde su siglo, desde su tiempo,, ya incorporado a los nuevos oleajes del alma.”¹²

Como podemos ver la educación superior en la Real y Pontificia Universidad de México era privilegio de unos cuantos y por lo mismo carecía de esa universalidad de criterios característico de las universidades autónomas.

1.4. La Universidad del México Independiente

La Universidad del México independiente, se vio involucrado, por los acontecimientos revolucionarios que de una u otra forma no permitieron que la educación superior floreciera, como se tenía previsto.

La Independencia cobra fuerza y el desmembramiento de España es doloroso y necesario; la libertad de un pueblo es semejante a la libertad de un hijo. La tormenta también llega a la Universidad; la guerra, el desorden, los ideales por los que se combate, relegan a la Universidad hasta un sitio de espera.

“En 1833, durante la vicepresidencia de don Valentín Gómez Farías, la Universidad queda inerte. El doctor Mora la declara inútil, irreformable y pernicioso, por sus defectos del aprendizaje y de los exámenes y por sus bases

¹² Idem. P. 13.

académicas. Se la clausura el 19 de octubre de 1833. Por lo tanto, la independencia de México señala la agonía de la Universidad colonial.¹³

López de Santa Anna echó por tierra la reforma educativa del doctor Mora. En 1834 el pintoresco presidente, de personalidad tan encontrada y tan difícil como las revueltas de su patria, ordenó que la Universidad se reuniera en Claustro Pleno para proponer las modificaciones que se estimaran convenientes. Luego vinieron planes, sugerencias, ideas que aparecieron y desaparecieron hasta que, triunfante el movimiento de Ayutla, se nombró una comisión visitadora para que rindiera un informe sobre la Universidad. Tal informe fue suscrito el 10 de septiembre de 1856. La más importante recomendación de los informantes era en el sentido de que se impusiera en México un sistema educativo de tipo liberal. Un año después, el 14 de septiembre de 1857, Comonfort volvió a clausurar la Universidad. Su edificio, sus bienes, sus fondos, se destinaron a la formación de la Biblioteca Nacional. Fue ésta, siquiera, una especie de metamorfosis sorprendente, halagadora para la vieja Universidad, algo así como una reencarnación donde la cultura se mantuvo en su verdadero sitio.

"Don Felix María Zuloaga restableció la Universidad el 5 de marzo de 1858; pero al triunfo de los liberales, el 23 de enero de 1861, la Universidad cerró nuevamente sus puertas. Cuando la Intervención francesa, las entreabrió, atolondrada por la batahola del país.

¹³ Varios Autores. La autonomía Universitaria en México. 4ª edición, Editorial, UNAM, México, 1979. p. 15.

Más adelante, el 30 de noviembre de 1865, Maximiliano puso en vigor la ley que la había clausurado en 1857.¹⁴

De tal manera se apagó la Universidad colonial, que tuvo su agonía en pleno periodo del México independiente, incrustada en el proceso histórico de la liberalización. Valdría la pena ponerle como epitafio las palabras que de ella dijo Francisco Javier Clavijero: "constituye el cuerpo literario más respetable de América." Pero ese cuerpo habría de transformarse en espíritu, con el paso del tiempo.

1.5. La Universidad Nacional de México

"El 3 de febrero de 1881 Justo Sierra sometió a la opinión de los peritos un proyecto para la creación de la Universidad Nacional, que más tarde, el 7 de abril de ese mismo año, presentaría ante la Cámara de Diputados."¹⁵

Entre el proyecto original del 3 de febrero y el que finalmente fue presentado a la Cámara de Diputados existen algunas diferencias. Por ejemplo, en el artículo 4º del primero proyecto se señalaba que el gobierno de la Universidad residiría en un Director General, en un Consejo formado por los directores de las escuelas y en

¹⁴ GONZÁLEZ DEL RIVERO, Bertha. La Autonomía Universitaria y sus implicaciones laborales 1929-1933. 5ª edición, Editorial CESU-UNAM, México, 1990. p. 64.

¹⁵ VALADEZ, Diego. El Derecho Académico en México. 2ª edición, Editorial UNAM, México, 1987. p. 108.

el cuerpo de profesores de todas ellas. Ese Director General sería designado por el Presidente de la República, con aprobación de la Cámara de Diputados.

"El proyecto presentado en abril suprime la referencia a la Cámara y agrega los requisitos por ser Director: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, haber cumplido 35 años y no ser ministro de un culto religioso. Agrega, además, otra idea importante: después de elegido el primer Director, los siguientes serían designados por el Presidente de la República de una terna que le presentara el cuerpo universitario."¹⁶

Por otra parte la original fracción VI del original artículo 5º, se convirtió en artículo 6º con un agregado: la primera versión establecía que el Ejecutivo ejercitaría su derecho de vigilancia e inspección en la Universidad por medio de empleados especiales. A esto se añadió que en todas las deliberaciones del cuerpo universitario tendrían derecho a tomar parte él o los representantes acreditados por el Gobierno, quienes en ningún caso podrían votar.

Por lo demás, en sus líneas fundamentales, el proyecto de febrero se mantiene en abril. Lo más importante es la definición de la Universidad como una corporación independiente.

Al planteamiento original se opuso Enrique M. De los Ríos, quien encontraba una contradicción en el proyecto que, por una parte, emancipaba a la enseñanza

¹⁶ Ibidem. p. 109.

del Estado llegando al punto de convertir a la Universidad en persona jurídica, mientras que, por otra, imponía al Gobierno la obligación permanente de otorgar una subvención a la Universidad, dándole, además, el propio Gobierno, intervención directa en algunos asuntos de la propia Universidad. "A esto Justo Sierra opuso argumentos convincentes señalando que el Estado no podía desinteresarse de la tarea educativa y que no se trataba de fundar una Universidad particular sino Nacional, pagada por el Gobierno y de cuya organización debían encargarse los órganos del Poder; pero que, en todo caso, la independencia de los universitarios sólo se ejercería en las cuestiones concernientes al gobierno académico de la Institución."¹⁷

En todo caso, el proyecto de Sierra no encontró acogida favorable; las comisiones ni siquiera llegaron a rendir dictamen alguno; la idea quedó latente y sólo se corporificó en 1910.

¿Qué impulso a Sierra a proponer en 1881 la idea de reestablecer a la Universidad? O'Gorman lo explica así: "1880 y 1881 marcan una crisis para el positivismo mexicano, pues entonces sufrió dos formidables ataques significativos, por una parte, en la polémica que se suscitó en torno al texto de lógica en la Escuela Preparatoria y, por otra, en el cuestionamiento al proyecto de ley de instrucción pública conocido como Plan Montes."¹⁸ En medio de esas polémicas fue cuando Sierra propuso el proyecto de creación de la Universidad Nacional.

¹⁷ *Ibidem.* p. 110.

¹⁸ VALADÉS, Diego. *Op. Cit.* p. 109.

La estrategia política de Justo Sierra no era ajena, por otra parte, a su firme convicción en el sentido de defender la orientación positivista para la educación mexicana. "A mí me parece claro, dice O'Gorman, que el principal intento de dar a conocer el proyecto universitario antes de su presentación a la Cámara, fue suscitar un ambiente de opinión que influyera favorablemente en los debates."¹⁹

De lo anterior puedo decir que, la estrategia política fundamental que me parece encontrar en la iniciativa de Sierra reside en haber elevado el nivel de la discusión en el sentido de no centrar solamente la polémica a propósito de la existencia de la Preparatoria y de la orientación que hasta entonces tenía, sino en que, para defender la existencia de la Preparatoria, se plantaba como negociable el proyecto de una institución que coronaría los esfuerzos de la propia Preparatoria y que se traduciría en la creación de la Universidad Nacional. En otras palabras, y a partir de la conjetura de O'Gorman, no sería remoto que Sierra hubiera planteado el proyecto de la Universidad Nacional sólo para convertirlo en un elemento de negociación y así salvar, por lo menos, la existencia de la Escuela Preparatoria.

Por lo demás, la conjetura de O'Gorman también nos da lugar a explicar el por qué de las ideas de Justo Sierra relacionadas con la independencia de la Universidad; ésta era la única vía para garantizar la pervivencia de la enseñanza positivista frente a una administración que ostensiblemente se inclinaba en sentido contrario a esa orientación. Ésta, claro, es una conjetura aplicable en tanto que

¹⁹ Varios Autores. Op. Cit. p. 68.

Justo Sierra no estaba en el Gobierno de Porfirio Díaz; pero ya estándolo, lo que es razonable suponer que pensó Justo Sierra, y por lo cual insistiría en su concepto de independencia de la Universidad, es que nada garantizaba que a su salida del Gobierno, en el momento que ésta produjese, no se diese también un vuelco para destruir lo que con tanto celo él había erigido. Y así, la mejor forma de asegurar su propia obra era poniéndola a buen resguardo de las mutaciones políticas que sobreviniesen en el Gobierno. Por otra parte, quizá no le eran ajenas a las posibilidades de una transformación violenta del sistema institucional mexicano; por lo menos de un cambio radical por cuanto a los detentadores del poder.

A manera de resumen, se puede decir que el 22 de septiembre de 1910 constituye una fecha de primordial importancia en el desarrollo de la educación superior de nuestro país: ese día se celebró solemnemente la inauguración de la Universidad Nacional de México. Tal celebración constituyó uno de los actos culminantes dentro del programa de actividades, destinada a conmemorar el primer centenario de vida independiente de la nación mexicana.

Si bien durante los 45 años transcurridos desde la supresión definitiva de la Universidad de origen colonial el ideal universitario se mantuvo vivo, no fue hasta el significativo año de 1910 cuando se hizo realidad, gracias, principalmente, a la persistencia del maestro Justo Sierra, en ese entonces ministros de Instrucción Pública y Bellas Artes.

En ese lapso ocurrieron varios acontecimientos que marcan la génesis de la moderna institución universitaria; por lo mismo, son considerados como antecedentes fundamentales que expresan las concepciones de la relación Universidad-Estado en distintos tiempos, aspiraciones de autonomía que se modifican de acuerdo a las circunstancias históricas.

La etapa de la Universidad Nacional de México abarca de 1910 a 1929.

1.6. La Universidad Nacional Autónoma de México

La segunda etapa de la Universidad Nacional Autónoma de México comprende de 1929 a 1933.

La segunda etapa de la vida de la Universidad arranca en 1929, en el momento en que el licenciado Emilio Portes Gil, quien a la fecha fungía como presidente provisional, y estando investido de facultades extraordinarias, dio a conocer la ley que otorgaba autonomía a la Universidad Nacional de México, en adelante Universidad Nacional Autónoma de México. Dicho así resultaba simplista en extremo y dice poco, o nada, del significado, del contexto en que se produjo y de sus repercusiones.

"El mismo año en que se concede la autonomía es uno de los vértices en la consolidación del sistema surgido de la Revolución; entonces enfrentó la última de

las crisis políticas de importancia dentro del proceso afirmatorio. Por supuesto que no fue el único problema de envergadura provocado por las divisiones entre los grupos revolucionarios; recuérdese el conflicto de la huertista de 1923.²⁰ En 1927, como consecuencia de la divergencia sobre la sucesión en el gobierno y las pretensiones reeleccionistas de Álvaro Obregón, se desembocó en el alzamiento armado. Ya se vio cómo, en su momento, las asociaciones estudiantiles reprobaron esa situación y dieron muestras explícitas de apoyo a la alternativa representada por Vasconcelos; es decir, los estudiantes aprovecharon el momento crítico para cuestionar al sistema.

Inicialmente, logró imponerse la fracción obregonista y su caudillo triunfó en las elecciones del 1º de junio de 1928; de esta manera se abandona uno de los postulados de 1910: el de no reelección, hecho que lógicamente despertó las desavenencias entre los diversos sectores. Más complicado se volvió el asunto con el asesinato del presidente electo el 17 de julio. Los obregonistas vieron amenazadas sus posiciones y llegó a inculparse a Calles como promotor del asesinato. Las medidas conciliatorias tomadas por éste son de sobra conocidas: mediación para que Emilio Portes Gil fuera designado presidente provisional y la decisión de crear el Partido Nacional Revolucionario para aglutinar las corrientes heterogéneas que conformaban el sustento del sistema.

²⁰ GONZÁLEZ DEL RIVERO, Bertha Elena. Op. cit. p. 50.

En 1929, se pone en marcha el aparato que llevaría a consolidar las instituciones políticas y a erradicar la violencia como medio para llegar al poder, el caos y la crisis del pasado. Las primeras pruebas que debió enfrentar el intento estabilizador fueron la llamada "rebelión de marzo" o rebelión escobarista, y la finalización oficial del levantamiento cristero, más la campaña de José Vasconcelos para obtener la Presidencia de la República. Es obvio que el asunto que principalmente capta la atención del gobierno es la solución de la crisis política, por lo mismo, los empeños se ponen a evitar todos los riesgos que amenacen el proceso de consolidación.

La tentativa vasconceliana interesa a nuestros propósitos, ya que muchos de los que apoyaron a Vasconcelos eran estudiantes universitarios, algunos de los cuales se desempeñaron como líderes en la serie de actos que precedieron a la concesión de autonomía.

"En la década de los veinte era notorio que muchos de los que participaron como caudillos en el movimiento revolucionario se habían enriquecido al amparo del poder; durante el periodo de Calles era innegable la corrupción de muchos personajes. Vasconcelos denunció el vacío moral provocado por esa situación y se propuso cambiar los términos, para ello emprendió una campaña con matices moralistas y religiosos en contra de los vicios nacidos en la Revolución y sin entender la necesidad política del momento."²¹ Sin embargo, carecía de un programa preciso inteligible para la mayoría de la gente y el "vasconcelismo, tanto

²¹ Ibidem. p. 51.

por su naturaleza como por el origen de su líder, fue un movimiento fundamentalmente urbano," al que se unieron grupos de clase media resentidos contra el sector callista aunque no entendieran con claridad el contenido del plan de Vasconcelos y, gracias a su prestigio de gran educador, buen número de estudiantes. Tampoco contaba con los recursos necesarios, la organización y la experiencia para desarrollar una campaña efectiva; aún el partido que lo postuló, el Partido Nacional Antirreleccionista, lo hizo, en parte, porque era el único candidato prestigioso que podía oponer al del partido oficial. Bien conocido es el desenlace: en medio de provocaciones y alteraciones de los cómputos, se declaró el triunfo de Pascual Ortiz Rubio, con la consiguiente inconformidad de Vasconcelos, que se consideraba el legítimo ganador. Todavía intentó el alzamiento armado desde los Estados Unidos, país al que había partido después de conocer los resultados electorales, pero su llamado no encontró eco entre la clase media urbana que lo había apoyado.

Como es de notarse, la situación era crítica en la época en que se concedió la autonomía a la Universidad. A grandes rasgos, los hechos que condujeron directamente a ella se presentaron en esta sucesión.

Finalmente, podemos decir que 1993 fue el año de la gran controversia; se convocó al Primer Congreso de Universitarios Mexicanos inaugurado el 7 de septiembre para determinar la actitud que las instituciones de educación superior

tomarían en el movimiento de reforma educativa que entonces se discutía en todo el país. Entre los temas básicos a exponer (y en el cual el enfrentamiento ideológico llegó a su climax) figuraba el de la "posición ideológica de la Universidad frente a los problemas del momento" y "la importancia social de la Universidad en el mundo actual." La Comisión encargada de analizar este punto estuvo presidida por el licenciado Vicente Lombardo toledano (miembro de la delegación de la UNAM), quien logró imponer su criterio en el sentido de adoptar el materialismo dialéctico como base metodológica de estudio. Las conclusiones de la comisión a manera de resumen fueron:

Primera. Las universidades e institutos de carácter universitario del país tienen el deber de orientar al pensamiento de la nación mexicana.

Segunda. Siendo el problema de la producción y de la distribución de la riqueza material, el más importante de los problemas de nuestra época, y dependiendo su resolución eficaz de la transformación del régimen social que le ha dado origen, las universidades y los institutos de tipo universitario de la nación mexicana contribuirán, por medio de la orientación de sus cátedras y de los servicios que sus profesores y establecimientos de investigación, en el terreno estrictamente científico, a la sustitución del régimen capitalista, por un sistema que socialice los instrumentos y los medios de producción económica.

Tercera. Las enseñanzas que forman el plan de estudios correspondientes al bachillerato, obedecerán al principio de la identidad esencial de los diversos fenómenos del Universo, y rematan con la enseñanza de la filosofía basada en la naturaleza. La Historia se enseñará como la evolución de las instituciones sociales, dando preferencia al hecho económico como factor de la sociedad moderna y, la ética, como una valoración de la vida que señale como norma para la conducta individual, el esfuerzo constante dirigido hacia el advenimiento de una sociedad sin clases, basada en posibilidades económicas y culturales semejantes para todos los hombres.

Cuarta. Frente a determinados problemas y hechos sociales de México, las universidades y las instituciones de tipo universitario del país, contribuirán:

1).- Al conocimiento de los recursos económicos de nuestro territorio; 2) Al conocimiento de las características biológicas y psicológicas de nuestra población, y 3) Al estudio de nuestro régimen de Gobierno; con el propósito de iniciar ante el Estado la organización de sistemas, de instituciones o de procedimientos que mejoren las condiciones económicas y culturales de las masas, hasta la consecución de un régimen apoyado en la justicia social. Quinta. Para lograr la formación de verdaderos investigadores y de técnica de capacidad superior, deberá proveerse en forma vitalicia a las necesidades económicas de los elementos de cualidades de excepción, para que estos dediquen, desde que sean estudiantes,

con tranquilidad y entusiasmo, todas sus energías a la investigación científica. Sexta. Los profesionales y, en general, todos los graduados de las instituciones universitarias, deberán prestar un servicio obligatorio, retribuido, durante un año por lo menos, en donde sus servicios sean considerados como necesarios por la institución en la que hayan obtenido el grado.

"El doctor Antonio Caso expresó al rector Medellín su opinión en contrario a las conclusiones. Como se trataba de un intelectual de prestigio, ex rector por añadidura, fue invitado a exponer su punto de vista."²² Esta participación polarizó los pareceres y abrió el debate Caso Lombardo que, como este último escribió, "No fue una discusión entre dos hombres preocupados sinceramente por sus semejanzas mi maestro y yo sino una polémica impersonal entre dos maneras diversas de juzgar la historia y el porvenir, al mismo tiempo que el señalamiento de dos caminos distintos para el nuestro y para todos los pueblos del mundo."²³

La controversia se centró fundamentalmente en la tercera conclusión. Para nosotros la obra de la Universidad puede concebirse, según pienso, en estos términos: la institución no tiene credo, tiene orientación, como dije, ha de tener el deber de realizar su obra humana ayudando a las clases proletarias del país en su obra de exaltación sin preconizar el credo colectivo. Segundo: la Universidad de México dejará a cada profesor en libertad de enseñar la tesis que guste, siempre

²² CASTAÑEDA, Gualberto. Historia de la Autonomía Universitaria. 3ª edición, Editorial UNAM, México, 1999. p. 201.

²³ *Ibide.*, P. 202.

que tenga competencia e idoneidad. Es mejor que un profesor adocenado que suscriba la tesis que sustentamos. Este hace mejor propaganda en su contra; el otro hace valer la posición que ocupamos al ofrecernos puntos de vista críticos.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA EN LA UNAM

El proceso que marcó la autonomía universitaria sin lugar a dudas, fue largo, tedioso y de mucha lucha social.

"La idea de hacer autónoma a la Universidad aparece desde febrero de 1881. Se trata del proyecto de ley, en materia educativa federal, que don Justo Sierra, como miembro de la Cámara de Diputados, propone a este órgano legislativo. No es una iniciativa especial para la enseñanza universitaria, sino uno de los aspectos del problema, planteado en dimensiones nacionales."²⁴

Justo Sierra soñó con que la Universidad, se gobernara por sí misma y, aunque su empeño primero falló en el año de 1881, para finalmente con el licenciado Joaquín Baranda en 1902, reaparece el mismo pensamiento de autonomía para la universidad.

"Al designarse al licenciado don Joaquín Eguía Liz primer rector de la Universidad, en 1910, y a Caso secretario general, el historiador de la vida de Juárez le confiaba frecuentemente los destinos universitarios e insistía en el

²⁴ Varios Autores. Op. Cit. p. 76.

principio autonómico. Por su parte, el rector Eguía Liz lo propugnó también, de acuerdo con su informe de 1912.²⁵

La Escuela de Altos Estudios se creó como columna vertebral de la casa de estudios, en abril de 1910. Obedecía al propósito de superar la esfera de formación profesional. Ciencias y humanidades se impartirían en sus aulas, para diversificarse con el tiempo en dos facultades, como su propia esfera.

El Ateneo de la Juventud hizo suyas las ideas de don Justo Sierra. Tanto Caso como José Vasconcelos y Pedro Henríquez Ureña las defendieron en diferentes ángulos. Además de esos miembros del Ateneo, debe señalarse la figura del educador don Ezequiel A. Chávez, quien fue subsecretario de don Justo, al elevarse a Secretaría de Estado la de Instrucción Pública, en 1905, antes Subsecretaría.

"El animador principal del Ateneo de la Juventud fue Pedro Henríquez Ureña quien definió de modo nítido, el concepto de la Universidad, traza las líneas generales de su historia y se refiere a la de México, particularmente. Arguye con inteligencia sobre la obligación del Estado para sostenerla. Propone que todo nombramiento, en su esfera, sea hecho por el Consejo Universitario y que los catedráticos enseñen libremente sus disciplinas. Las reflexiones sobre la

²⁵ *Ibidem.* p. 17.

personalidad jurídica de la Universidad desembocan, ciertamente, en la posibilidad de organizarse como personalidad autónoma."²⁶

Al triunfar la Revolución Constitucionalista, después de su entrada a la ciudad de México, el 15 de agosto de 1914, don Venustiano Carranza, en su calidad de Primer Jefe integró su gabinete. En la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes designó al ingeniero Félix F. Palavicini, oficial mayor Encargado del Despacho. Al dar posesión como rector de la Universidad al ingeniero don Valentín Gama, en su discurso, Palavicini aludió a la conveniencia de hacerla autónoma.

A efecto de tener una mejor comprensión del porqué de la Autonomía Universitaria, será oportuno, precisar lo siguiente.

2.1. Antecedentes Constitucionales

Para el caso que nos ocupa, por cuanto hace a la aplicación de la norma constitucional, tiene un importantísimo efecto, toda vez que ha llegado a estimarse que la ampliación de las disposiciones constitucionales carecería de sentido práctico, pues no significaría otra cosa que aumentar el ya de por sí vasto catálogo de normas que no se aplican.

²⁶ CIT. Por BOLIO ONTIVEROS, Edmundo. Historia de la educación pública y privada hasta 1910. 4ª edición, Editorial, Patria, S.A. México, 1990. p. 91.

Como bien se puede ver, este tema, examinado desde el punto de vista anterior, traduce un marcado escepticismo en la vida legal de nuestros países. En mi opinión, muchas de esas reticencias son explicables; pero fomentarlas no ofrece una solución sino, por el contrario, llevaría a acentuar aquello con lo cual nadie puede estar de acuerdo: con la insubsistencia del derecho formalmente en vigor.

"Dos argumentos importantes nos permiten postular la necesidad de que el régimen jurídico de las universidades sea definido por la constitución. El primer argumento consiste en reconocer la función social y nacional de las universidades. El segundo argumento radica en que los universitarios deben y pueden demostrar que así como constituyen la respuesta a la necesidad social de proveer el progreso y el bienestar colectivo responden también al imperativo de ofrecer nuevas alternativas para la vida jurídica de nuestros países. En la medida que los universitarios y las instituciones a que pertenecen sean objeto de nuevos derechos y los ejerzan, estarán contribuyendo al robustecimiento de un Estado de derecho."²⁷ Esto significa, obviamente, que las universidades o sus miembros hayan de inscribirse en un proceso de militancia política; nada más lejos de la esencia universitaria y de la responsabilidad de las universidades que involucrarse en luchas que tienen que ser dirimidas en ámbitos distintos del académico. Pero lo que sí es cierto es que la vocación de los universitarios y la misión de las universidades en el sentido de contribuir a resolver los problemas nacionales,

²⁷ VALADÉS, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación, Estructura y Funcionamiento. 4ª edición, Editorial UNAM, Mexico, 1998. p. 36.

demandan de cada universitario la clara concepción de que es necesario defender sus derechos y los de la institución que le ha formado. Esto no puede lograrse por las vías de hecho. Los cauces legales deben ofrecer a la universidades y a sus miembros las opciones reales para realizar sus legítimos intereses. En la medida que esto ocurra así, además de la defensa de las universidades se estará formando una conciencia colectiva de acatamiento del derecho que beneficiará a otras instituciones y a otros ciudadanos. He aquí, por ende, uno de los aspectos más importantes que representa la constitucionalización del derecho de los universitarios.

"En México la necesaria reglamentación constitucional de la vida universitaria fue planteada desde 1933 por Alfonso Caso. Recientemente, en 1975, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó al Presidente de la República un proyecto de adición a la Constitución Federal. Este proyecto estaba referido exclusivamente a la regulación de las relaciones laborales entre la Universidad y su personal. Su análisis será hecho por el profesor Jorge Carpizo en la ponencia general sobre el tema El trabajo en las Universidades. La propuesta del Rector Soberón dio lugar a un amplio debate público, como resultado del cual aparecieron otras ideas que han sido consideradas pertinentes. Entre las nuevas propuestas sobresalen las que conciernen a la garantía constitucional del financiamiento y de la autonomía de las universidades."²⁸

²⁸ O'GORMAN, Edmundo. Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989. p. 33.

Sin que sea posible prever en este momento cuál pueda ser la actitud del poder público por lo que hace a las diversas propuestas que se han formulado, sí es posible establecer que en México ya se avanza en el mismo sentido que han recorrido previamente otros once países del hemisferio: elevar a la categoría constitucional los derechos de las universidades y de los universitarios.

"El doctor García Laguardia examina las tendencias constitucionales en el siglo XX que, de manera particular en América Latina, reflejan una clara orientación hacia el constitucionalismo social. Este constitucionalismo social, resultado de una participación del Estado cada vez más acentuada, sobre todo en la vida económica, ha tenido implicaciones por lo que hace a la tutela del derecho a recibir enseñanza."²⁹

En efecto, el proceso constitucional, particularmente a partir de la Constitución Mexicana de 1917, demuestra una muy clara tendencia a incorporar aspectos que el constitucionalismo clásico no contemplaba. Esta tendencia se acentúa después de la Segunda guerra Mundial. Prueba de ello lo constituyen las constituciones de Argentina y Costa Rica de 1949 y de El Salvador de 1950, que incluyeron un catálogo de derechos sociales hasta entonces no comprendido en los textos constitucionales de esos países.

²⁹ Cit. Por MUÑOZ< LEDO, Porfirio. La educación Superior en México. 6ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p. 118.

Pero no ha sido solamente la incorporación de derechos sociales a la constitución lo que caracteriza al nuevo constitucionalismo latinoamericano. Otros aspectos son también importantes, tales como la inclusión de cuestiones concernientes al control de la economía, a la función de la Hacienda Pública, a la reglamentación de la administración pública y de los regímenes municipales, de las instituciones autónomas y de los servicios descentralizados, a la definición de la jurisdicción contenciosa-administrativa, a la delimitación de las tareas inherentes al ejército, a la protección de las comunidades indígenas, a la definición del papel de los partidos políticos, a la ampliación del sufragio, a las restricciones al ejercicio del poder ejecutivo y a la defensa de la cultura y la ciencia como instrumentos de progreso colectivo, promoción individual e independencia nacional, que comprende, en algunos casos, el régimen jurídico a que están sujetas las universidades. Todo esto forma parte de lo que algunos autores han denominado, a partir de la primera posguerra, la racionalización del poder.

2.2. La Constitución de 1917

El 4 de octubre de 1917 se presentó ante la Cámara de Diputados de la XXVII Legislatura Federal, el dictamen sobre el proyecto de Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos. "Entre los últimos aparecían: el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad pública y el de Aprovechamientos Generales. El primer artículo a ello se refiere y en su torno se suscitó el debate sobre la

autonomía de la Universidad, que se prolongó durante las dos sesiones siguientes. Vicente Lombardo Toledano, Manuel Gómez Morín, Alberto Vázquez del Mercado, Antonio Castro Leal, Teófilo Olea y Leyva y Alfonso Caso enviaron una iniciativa que hizo suya un grupo de diputados y, en primer término, Jesús Ureta. Dicha iniciativa reclama expresamente la autonomía universitaria.³⁰

Numeroso concurso de estudiantes llenó las galerías de la Cámara para asistir a las discusiones. Han acudido a los diputados grupos estudiantiles y el maestro Antonio Caso anima vigorosamente las sugerencias sobre el principio que se demandaba.

A favor de la autonomía universitaria hicieron pronunciamientos, en la tribuna parlamentaria, entre otros, Alfonso Cravioto y Aurelio Manríque. Llevó la voz del Partido Liberal Constitucionalista el más poderoso entonces Rafael Martínez de Escobar, en el mismo sentido. En el discurso que dijo se evidencian reminiscencias de la lectura de la tesis profesional de Henríquez Ureña.

"El principal opositor a la autonomía universitaria fue el diputado Luis Cabrera, quien pronunció un largo alegato. En tanto la Universidad reciba dinero del gobierno, no habrá autonomía. ¿Es que existe de veras la Universidad? Ella no fue sino alarde de vanidad cortesana, en las fiestas del Centenario de 1910. Lo primero que los diputados electos por el pueblo deben proponerse, es la educación

³⁰ Varios Autores. Op. Cit. p. 171.

primaria, al tener en cuenta la fuente de donde provienen. A esos argumentos añadió el polemista que pocas veces había oído tantos dislates como los que se dijeron en el debate y afirmó, con insistencia, el peligro que implicaba la autonomía, de entregar la Universidad a los enemigos de la Revolución.³¹

“Replicó a Cabrera con vigor Jesús Ureta. A los disparates a los que el diputado poblano aludió, habría que añadir el suyo de que lo primero es la educación primaria. No hay educación primaria sin educación superior, afirmó Ureta entre los aplausos calurosos del público de las galerías. En las aulas universitarias el conocimiento científico por el hecho de serlo, implica la libertad. Un sacerdote docto que enseña astronomía no podrá sustraerse a los avances de la ciencia. Contra las armas modernas son inútiles las flechas de obsidiana. Las selecciones intelectuales y artísticas dan prestigio a los pueblos .

En breve contrarréplica Cabrera adujo la experiencia de la Escuela Libre de Derecho, fundada a consecuencia de su gestión como director de la Escuela Nacional de Derecho, en 1912. Quiso crear un ambiente de trabajo y estudio en el plantel y vino la huelga. El resultado fue una institución propicia a la política adversa a la Revolución y favorable al cuartelazo de la Ciudadela.³²

³¹ Ibidem. p. 172.

³² VALADES, Diego. El Derecho Académico en México. Op. Cit. p. 105.

La iniciativa de conceder la autonomía universitaria fue rechazada por los diputados, en un votación de noventa y dos votos en contra y ochenta y dos a favor de ella.

Si 1917 marca el año de mayor dependencia de la Universidad Nacional de México ante el Ejecutivo, también fue testigo de la primera batalla ganada en el proceso de hacer autónoma la educación superior en el país; el 5 de octubre se decretó la autonomía de la Universidad de Michoacán, gracias a la iniciativa del gobernador de ese estado, el ingeniero Pascual Ortiz Rubio. Esto hizo alentar esperanzas, pero la fallida organización educativa evitó el progreso de los intentos de autonomía.

2.3. La Ley Orgánica del 22 de Julio de 1929

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929, el Rector de la Universidad era nombrado por el Consejo Universitario de una terna propuesta directamente por el Presidente de la República. Con todo, el artículo 19 prescribía que en caso de que el Presidente no hiciera llegar, en el término adecuado, la terna al Consejo Universitario, éste designaría a un Rector Provisional. Por otra parte, el artículo 30 disponía que el Rector sería el conducto por el cual se comunicaría la Universidad con las diversas autoridades y el siguiente precepto disponía que los empleados de la Universidad

no serían considerados como empleados federales, si bien, por razones de equidad, y estando encargados de un servicio público, continuarían gozando de los beneficios que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro les concedía.

Por cuanto hace a las relaciones con el Estado, la Universidad quedaba obligada a presentar anualmente un informe de labores realizadas al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y a la Secretaría de Educación Pública. No se explica, dentro de un sistema constitucional como el mexicano, que la Universidad pudiese rendir, de manera directa, informes al Congreso de la Unión.

El Presidente de la República quedaba facultado para interponer su veto, si así lo estimaba conveniente, con relación a algunas de las decisiones del Consejo Universitario. El artículo 35 precisaba cuáles eran las resoluciones susceptibles de ser vetadas; la clausura de alguna facultad, escuela o institución universitaria; las condiciones de admisión de los estudiantes y de revalidación o visa de estudios hechos en el país o en el extranjero, siempre que esas condiciones fueran de orden técnico; los requisitos para los alumnos becados con el subsidio federal; la erogación de cantidades mayores de cien mil pesos en una sola vez o de la misma en pagos periódicos que excedieran de diez mil pesos mensuales, a menos que estos gastos se cubrieran con fondos no procedentes del subsidio del Gobierno Federal; los reglamentos de la Ley Orgánica y las modificaciones de los mismos que pudieran considerarse como violatorios de esa Ley. Además, el artículo 38

facultaba al Estado para intervenir en la comprobación de los gastos de la Universidad. Esta facultad, precisaba más adelante el artículo 52, se ejercería por conducto de la Contraloría de la Federación.

“En su informe presidencial correspondiente a 1929 Emilio Portes Gil señalaba que, en términos generales, la Ley orgánica de la Universidad establecía la autonomía de esta Institución sin más taxativa que la ética y la responsabilidad sociales, comprometiéndose el Gobierno, a su vez, a suministrarle un apoyo económico anual de una manera tan amplia como las presentes necesidades de la Universidad demandan.”³³

La proposición de la terna para la designación de Rector fue considerada por Portes Gil como “un elemento para asegurar la armonía entre el Gobierno y la Universidad y para garantizar el cumplimiento de ciertos compromisos fundamentales de la Universidad ante la Nación. No se explicitaban cuáles eran esos ciertos compromisos y obviamente se les dejaba al mejor entendimiento que sobre los mismos pudiera tener el propio Presidente.”³⁴

Una advertencia final se planteaba en las palabras del Presidente Portes Gil: “deseo reiterar de una manera enfática que la autonomía universitaria pagada por la Nación se justificará solamente si los que la manejan saben patrióticamente

³³ GONZÁLEZ DEL RIVERO, Bertha Elena. Op. Cit. p. 103.

³⁴ VALADES, Diego. El Derecho Académico en México. Op. Cit. p. 160.

identificarse, al desenvolver su programa de acción universitaria, con la fuerte y noble ideología de la Revolución Mexicana.³⁵ Aquí aparece por primera vez un condicionamiento importante para la libertad de cátedra y de Investigación, supuesto que el contenido ideológico que justificaba el otorgamiento de la autonomía vinculaba también a los miembros de la comunidad universitaria. Este planteamiento hizo crisis, como adelante veremos, durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas.

El procedimiento adoptado por la Ley Orgánica de 1929 para la elección de Rector era radicalmente opuesto al planteado por los alumnos que participaron en la huelga de mayo. Estos demandaban el derecho de la Universidad para elaborar una terna y remitirla al Ejecutivo, quien de ahí designaría al Rector, procedimiento ya adoptado por la Ley Universitaria de Victoriano Huerta, en tanto que el Gobierno prefería el mecanismo inverso; que fuera el Ejecutivo quien remitiera al Consejo Universitario la terna para que éste eligiera al Rector. Este fue el criterio que prevaleció y de conformidad con lo establecido por la Ley Orgánica el Presidente Portes Gil envió la terna al Consejo Universitario. Uno de los miembros de la terna, Salvador Urbina, declinó ser considerado como posible Rector, por lo cual la terna se convirtió en duerna, como irónicamente la calificó Antonio Caso. El Consejo solicitó al Presidente la integración de la terna proponiendo un nombre más, pero recibió una negativa categórica y la elección final tuvo que hacerse entre los dos candidatos restantes. El elegido fue Ignacio García Téllez.

³⁵ *Ibidem.* p. 161.

Ya en ejercicio de las funciones autónomas que correspondían a la Universidad, el 31 de julio de 1929 el Rector declaró, en nombre de la República instalado el Consejo Universitario. En la misma sesión, representando al profesorado, habló el doctor Ignacio Chávez y por los alumnos lo hizo Alejandro Gómez Arias.

Con la introducción de consejeros alumnos en número igual al de profesores, a partir de 1929 el Consejo Universitario dejó de ser un órgano técnico para convertirse en un instrumento político. Testimonios de la época refieren cómo, llamándose publico, numerosas personas se introducían en la Sala del Consejo, cuyos trabajos interrumpían con gritos, risas, siseos, aplausos, silbidos y opiniones en alta voz.

Así, descompás institucional e indigencia académica hicieron pensar en la necesidad de un nuevo orden legal para la Universidad.

2.4. La Ley Orgánica del 19 de Octubre de 1933

La Ley Orgánica de 1933, para enfatizar el grado de autonomía de la Universidad y su independencia completa con relación al Ejecutivo, señalaba en su artículo 5º que el Rector sería Jefe nato de la Institución.

Por cuanto al financiamiento, el artículo 9º establecía que la Universidad recibiría una aportación de diez millones de pesos por parte del Gobierno, a

cambio del subsidio que anualmente venía recibiendo hasta esa fecha. En ese artículo se precisaban también las condiciones en las cuales el Gobierno haría entrega de la correspondiente aportación y fijaba que ésta podía otorgarse mediante pagos anuales diferidos. De tal suerte, quedaba planteado el mecanismo legal de acuerdo con el cual el Gobierno no contraía una obligación de cumplimiento inmediato sino que podía realizar entregas parciales, con lo cual las posibilidades de subsistencia de la institución serían evidentemente más remotas. Por otra parte señalaba, como una de las condiciones indispensables para que esas entregas anuales pudieran llevarse a cabo, que el capital otorgado a la Universidad se dedicara exclusivamente a la generación de réditos y que sólo de esos réditos dispusiera la Universidad para su gasto corriente. Esto fue subrayado en la Cámara de Senadores por el Senador Aguayo, quien declaró "que si al cabo de cuatro años la Universidad no era capaz de subsistir con sus propios recursos o había gastado ya la aportación proveniente del Gobierno, quedaría entregada a sus propias fuerzas."³⁶

Tras la aprobación de la Ley Orgánica de 1933 se reunió el Consejo Universitario el 23 de octubre para designar encargado de la rectoría a Manuel Gómez Morín. Acto seguido se autorizó a Gómez Morín para reanudar las labores de la Universidad y se declaró que había tenido fin la vida antigua Universidad. De esta suerte se produjo la transición entre el orden universitario estatuido por la Ley Orgánica de 1929 y el establecido por la correspondiente de 1933.

³⁶ VALADEZ, Diego. *El Derecho Académico en México*. Op. Cit. p. 163.

"En noviembre de 1933 el Consejo Universitario definió la naturaleza jurídica de la Universidad señalando que era una Institución Nacional por haberlo sido siempre, por ser la Ley del 21 de octubre pasado una Ley Federal dictada por Poderes Federales en ejercicio de facultades que le otorga la Constitución Federal y por estar encaminada su actividad a la satisfacción de una necesidad de la República entera. Así, el Consejo Universitario dio respuesta al Congreso de la Unión."³⁷

Aunque con distinto propósito al manifestado en 1933, ya en 1917 se había discutido la procedencia de que la Universidad se llamara Nacional. Para algunos esa denominación traducía el monopolio que en todas las formas de la administración y de la cultura había ejercido el Poder Federal. Para otros, inclusive, era una cuestión de vanidad metropolitana y unos más, por el contrario, señalaban que llamar Nacional a la Universidad correspondía a la misión que la Institución tenía encomendada, a sus orígenes históricos y a la naturaleza misma de las entidades que la componían, como la Escuela Nacional de Medicina, la Escuela Nacional Preparatoria o la Escuela Nacional de Jurisprudencia.

Comentando la Ley Orgánica de 1933 Jorge Cuesta decía: "La Universidad ha sido abandonada por el Estado, no sin un gesto patético muy significativo, a sus propios fines, en compañía de unos cuantos recursos económicos tan exigüos que

³⁷ GARCÍA SAL, Consuelo. Síntesis histórica de la Universidad de México. 3ª edición, Editorial Trillas, México, 1995. p. 149.

no alcanzan para pagar el precio de una vacilación costosa o de una nueva experiencia sin éxito. Cuesta agregaba que con ello el Estado, además de abandonar a la Universidad, dejaba sobre ella la obligación de producir gratuitamente universitarios.³⁸

La tendencia a la privatización de la Universidad fue subrayada por el Presidente Lázaro Cárdenas en su informe ante el Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1940, cuando reiteró que con la Ley Orgánica de 1933 la Universidad Nacional de México cesó de funcionar como organismo oficial encargado de impartir la cultura superior, convirtiéndose en institución autónoma.

Los defectos de "la Ley Orgánica de 1933, particularmente por cuanto hace a las atribuciones ilimitadas conferidas al Consejo Universitario, fueron origen de numerosos tropiezos para la vida institucional de la Universidad.

En opinión de Lucio Mendieta y Núñez, la Ley de 1933 no ofreció los resultados que de ella se esperaban, pues se prestó a innumerables abusos, fraudes y corruptelas promovidas por catedráticos ambiciosos que muchas veces, sin tener los merecimientos necesarios, pretendían algún puesto directivo o la misma Rectoría de la Universidad. Esto dio lugar a frecuentes huelgas, algunas

³⁸ Ibidem. p. 150.

violentas, de resultados trágicos y a que se estableciera en la vida universitaria un clima de inquietud constante, manteniendo por la baja politiquería.³⁹

Resumiendo lo anterior, podemos decir que a pesar de que en la Ley Orgánica de 1933 se suprimió la característica de Nacional correspondiente a la Universidad, en los Estatutos Generales de 1934, 1936 y 1938 se conservó la denominación de Universidad Nacional Autónoma de México.

Así los universitarios, a quienes incumbió la tarea de redactar los Estatutos Generales mencionados, asumieron la decisión de no perder el carácter original de la Universidad. En términos generales puede decirse que los Estatutos no se ajustaron a las prescripciones de la Ley Orgánica aprobada por el Congreso de la Unión; pero, en cambio, tradujeron el criterio libre de los universitarios.

Contemplando retrospectivamente ese periodo puede decirse que los universitarios no asumieron una actitud antisocialista; su posición seguramente habría sido la misma si otro hubiera sido el signo político y la orientación ideológica. Los universitarios que pugnaron por defender la libertad de cátedra, entre los que muchos eran de izquierda, entendieron que la Universidad debe estar al margen de las luchas funcionales. Tampoco fue decisión de los universitario convertirse en impugnadores del Estado; no es posible confundir y ellos no lo

³⁹ MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio. Historia de la Facultad de Derecho. 2ª edición, Editorial UNAM, México, 1990. p. 261.

hicieron relación cordial con sumisión incondicional, ni defensa institucional con oposición sistemática. Los términos de una relación equilibrada y respetuosa forman parte del catálogo de principios que hacen posible la vida social.

2.5. La Ley Orgánica de 1944-1945

En lo que a la Ley Orgánica de 1944-1945 se refiere, consideramos que, al igual que las leyes orgánicas anteriores varios hechos tuvieron trascendencia en la publicación y vigencia de este ordenamiento, así podemos decir que:

A la renuncia del Rector Rodolfo Brito Foucher, presentada el 27 de julio de 1944, siguió un periodo de extrema incertidumbre en la Universidad; periodo en que se avivó la incordia y proliferaron las ambiciones. Modificar la legislación vigente se convirtió en preocupación central. En ese sentido comenzó a trabajar el Consejo Universitario.

“El 7 de agosto, reunido el Consejo Universitario, fue presentado un informe de la Comisión de Reformas a la Ley Orgánica, al Estatuto General y a los demás reglamentos universitarios y, según consta en actas, a sugerencia del Presidente de la República Manuel Ávila Camacho, se constituyó una comisión para entrevistar a los ex Rectores e invitarlos a que constituyeran una comisión para resolver el problema de la Universidad. Entre esa fecha y el 23 de octubre siguiente, en que

volvió a reunirse el Consejo Universitario, se desarrolló uno de los periodos más intensos en la vida de la Universidad. En esta ocasión se trataba de su reconstrucción. El 23 de octubre fue elegido Rector de la Universidad Alfonso Caso.⁴⁰

"Las bases aportadas para el gobierno provisional de la Universidad fueron aprobadas por la Junta de ex –Rectores el 15 de agosto de 1944 y ratificadas por el Consejo Universitario del 23 de octubre del mismo año. La Junta estuvo constituida por Ignacio García Téllez, Fernando Ocaranza, Gustavo Baz, Manuel Gómez Morín, Luis Chico Coerne y Mario de la Cueva. A ella correspondió designar Rector a don Alfonso Caso."⁴¹

"Dos son las consecuencias importantes que deben tenerse en cuenta para examinar la constitución y el funcionamiento de la Junta. La primera, que se dio un ejemplo de concordia entre los universitarios y se demostró cómo, por encima de las divergencias personales que se daban entre los propios ex Rectores, el espíritu solidario de los universitarios prevaleció. En segundo término, los ex – Rectores constituyeron la base de la que derivó la Junta de Gobierno establecida por la Ley Orgánica de 1945; Junta de Gobierno que, a la luz del más inmediato precedente, se ofreció como solución institucional para no dar lugar en el futuro a ninguna ruptura en la organización del gobierno universitario."⁴² En efecto, la constitución de la junta de ex –Rectores se hizo necesaria al producirse un vacío

⁴⁰ *Ibidem*, p. 263.

⁴¹ MUÑOZ LEDO, Porfirio. Op. Cit. p. 127.

⁴² VALADES, Diego. Op. Cit. p. 182.

de autoridad en el seno de la Universidad Autónoma. Para remediar esa contingencia y no dar lugar a que de nueva cuenta, en algún momento futuro, se repitieran las circunstancias que llevaron a la constitución de la Junta de ex – Rectores al margen de los preceptos normativos vigentes en la Universidad, fue concebida la idea de una Junta de Gobierno que no tiene, por lo mismo, más antecedente que la Junta de ex –Rectores. Carece por completo de fundamento la aseveración que hacen quienes pretenden una vinculación con modalidades que se dan en universidades extranjeras, particularmente con el Board of Trustees.

Las bases para el gobierno provisional de la Universidad ofrecen líneas muy generales que suponen la desaplicación de la Ley Orgánica de 1933. Este es un hecho de importancia supuesto que antes de que el Congreso de la Unión derogara la Ley Orgánica la Junta de ex –Rectores elaboró las disposiciones generales que debían regir en la Institución para reencauzar su funcionamiento normal. Así, quedó establecido que la designación de directores de facultades, escuelas e institutos correspondería al Rector; se fijaron nuevas bases para la reintegración del Consejo Universitario y se constituyó una Comisión de Patronato que debería encargarse de la administración de los bienes de la Universidad. Esta última idea también fue incorporada posteriormente en la Ley Orgánica de 1945 y mediante el funcionamiento del Patronato ha sido posible, de un lado, superar las presiones de carácter económico ejercidas sobre el Rector, y, de otro relevar a éste de la responsabilidad del manejo de los fondos universitario. De esta suerte,

se ha producido una diferenciación de competencias en el gobierno de la Universidad, cuyo germen aparece en las bases elaboradas por la Junta de ex – Rectores.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que una de las más lúcidas definiciones de la Universidad fue la que en su exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México estableció Alfonso Caso, con toda precisión señaló "que la Ley de 1933 obligaba a la Institución a tener un carácter netamente político. También consideraba que la dura disposición para la vida económica de la Universidad, que la constreñía a vivir de los réditos de diez millones de pesos, no era comprensible ya en 1944, cuando el propio Gobierno Federal había señalado reiteradamente la necesidad de procurar mejores vías para la preparación de técnicos y profesionales universitarios, considerados por entonces como indispensables para el desarrollo económico y cultural del país."⁴³

Por lo mismo, se propuso una modificación substancial a la Ley de 1933 y se señaló, con toda precisión, los principios en que debía asentarse la reforma que él sugería. El primer principio, decía, "consistía en llevar a la práctica, en sus términos, las consecuencias que derivaban en la definición misma de la Universidad como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y cuyo fin consistía en la distinción entre los aspectos de orden técnico y los de

⁴³ CASO, Alfonso. *Antología del pensamiento universitario*. 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. p. 117.

autoridad ejecutiva, que en ningún caso debían confundirse. Por último, el tercer aspecto se refería a la concepción de la Universidad como comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos sino complementarios y que se traducen en un fin fundamental considerado desde dos puntos de vista distintos pero nunca opuestos: enseñar y aprender.⁴⁴

Para fundar esos principios se reiteró que no era posible que la Universidad perdiera el carácter de Universidad Nacional. A través de su historia, decía, la Universidad fue el semillero del que salieron los hombres que crearon la cultura de México y que han dirigido esa cultura no sólo en su aspecto universitario sino en todas sus manifestaciones. "La Universidad de México, por su historia, por su tradición, está íntimamente unida a la vida de la Nación. Si en el futuro se crearan otras universidades sostenidas principalmente con fondos del Gobierno Federal, como la nuestra, no por eso perdería su carácter y el haber sido la Institución de alta cultura que se fundó por la unificación de aquellas escuelas nacionales que durante largos años sostuvieron la tradición del pensamiento mexicano: Escuela Nacional Preparatoria, Escuela Nacional de Medicina, Escuela de Jurisprudencia, etc.

"Pero así como Caso defendía el carácter de Nacional correspondiente a la Institución, también, como inherente a la misma, postulaba el necesario

⁴⁴ VALADES, Diego. Op. cit. p. 184.

reconocimiento de ser una institución pública. "La Universidad no es ni puede ser otra cosa afirmaba enfáticamente sino una corporación pública descentralizada." Para explicar su aseveración decía que la Universidad no es ajena a la organización del Estado mexicano sino simplemente se encuentra descentralizada del mismo. Y aquí Alfonso Caso planteó la concepción medular que caracteriza a la autonomía como una modalidad de la descentralización en el régimen del derecho administrativo.⁴⁵

Los principios operativos formulados por Caso traducían con toda claridad que su intención era rescatar a la Universidad del marasmo y del caos a que la había llevado la Ley de 1933 y, mediante esas disposiciones, proceder a una separación categórica entre lo político y lo técnico. Por lo mismo, pensó en la conveniencia de que hubiese una Junta de Gobierno, que sería un cuerpo colegiado donde sus participantes no estarían involucrados por sus intereses estrictamente personales, sino que participarían por sus preocupaciones esencialmente universitarias. A este cuerpo le correspondería la facultad de nombramiento de las autoridades académicas. Con ello se superarían los vicios del asambleísmo que caracterizaron la vida de la Universidad y le imprimieron un carácter de turbulencia entre 1933 y 1944.

Otra de las aportaciones importantes está representada por la proposición de que se constituyera un Patronato, a cargo del cual quedaría la administración de los recursos económicos de la Universidad.

⁴⁵ CASO, Alfonso. Op. Cit. p. 179.

A manera de síntesis, podemos decir que las consideraciones hechas en la exposición de motivos de la Ley tradujeron fielmente lo que era una decisión de la comunidad; decisión que, por otra parte, fue respetada de la manera más puntual por el Legislativo. En efecto, el presidente de la República recogió el proyecto elaborado por los universitarios y lo envió como una iniciativa de ley al Congreso. La discusión que ahí se produjo sirve para enaltecer el espíritu de los universitarios y fue, en su momento, uno de los puntos culminantes en el restablecimiento de la confianza entre el Estado y la Universidad.

2.5.1. Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México

De manera genérica podemos decir que por autonomía puede entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente correspondan al Estado en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso del tipo superior; es decir, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creadas por él. El segundo lugar, la autonomía, se otorga solo mediante un acto jurídico emanado del órgano Legislativo, o sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada de los actos del Ejecutivo o Judicial. En tercer lugar a autonomía se ejerce solo por algunos organismos descentralizados del Estado, por lo que no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central y que

al mismo tiempo sea autónomo. Por último, y como consecuencias de todo lo anterior, no puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico o sea del Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo pueda otorgarse a instituciones públicas.

Así desde un punto de vista jurídico la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales la descentralización en una figura jurídica mediante la cual se reiteran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización solo transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autograbarse y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía.

En el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México, como su nombre lo indica se puntualiza, todo lo relacionado a la estructura jurídica de la UNAM donde se establece que la autonomía universitaria, es la facultad que tiene 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 de las potestades jurídicas en que dicha autonomía se revela.

A su vez, esa prohibición constitucional no debe implicar una mera declaración dogmática, sino que, para su eficacia, se requiere que la ley prevea los hechos específicos en que la autonomía se lesiona y las sanciones que deban aplicarse a sus autores intelectuales y materiales. Esta previsión es indispensable, pues en la realidad se ha advertido claramente que se suele trastornar y hasta impedir el funcionamiento normal de las universidades por circunstancias ajenas a sus propias y naturales finalidades y actividades llegando a presentar casos en que los recintos universitarios se toman como refugio o asilo de personas contra las que se han dictado órdenes judiciales de aprehensión por delitos del orden común. La violencia física y moral con que generalmente se protege a tales personas y el pandillerismo que desafortunadamente suele desplegarse dentro del seno de las universidades para imponer un ambiente de terrorismo que impida a

sus autoridades, profesores, alumnos y trabajadores el desempeño de las tareas que respectivamente tienen encomendadas, son motivos justificados suficientes para que en la misma legislación universitaria tipifiquen con toda claridad y sin menoscabo alguno de la autonomía, los hechos que constituyen delitos contra este elemental principio y se fijen las penas que se deban imponer a quienes los perpetren.

La autonomía universitaria ha sido elevada al rango de declaración constitucional fundamental mediante la adición de la fracción VII al artículo 3º de nuestra Ley Suprema. Esta adición provino de la iniciativa presidencial de 10 de octubre de 1979, cuyo texto es el siguiente:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio. El ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación.”

Fácilmente se advierte en el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México que la iniciativa presidencial y el texto de dicha fracción VIII recogen los principios universitarios esenciales y sin cuya observancia es inconcebible toda verdadera y auténtica universidad. A propósito de la autonomía, el presidente de la República expresa y enfáticamente hizo alusión a ella en la exposición de motivos de su mencionada iniciativa al afirmar que: "La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer esas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objetivo."⁴⁶

⁴⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 62.

CAPÍTULO 3

NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Cuando se piensa en la naturaleza jurídica de la Universidad, resulta ineludible pensar en la sola y escueta naturaleza de la Institución. Después de todo, el régimen jurídico que caracteriza a una institución de cultura es mutable; lo que no puede cambiar, sin que con ello cambie la Institución misma, es su esencia académica, su carácter de casa del saber.

A cincuenta años de autonomía, a casi setenta de su conversión en nacional y a más de cuatrocientos de haber sido fundada, la Universidad sigue luchando para que su naturaleza permanezca. Tan grande es el poder moral e intelectual de la Universidad, tantas sus formas de influir sobre la sociedad, tan arraigado el respeto que se le tributa, que muchos la ven como un instrumento del cual sirve para escalar posiciones o para ejercer presiones. Y es que no todos parecen compartir la idea de que las universidades son notable producto, a la vez que respetable, de los modernos tiempos.

La educación universitaria no es, por lo mismo, sino una función del mayor interés social; las instituciones que la imparten en forma alguna pueden ser confundidas con asociaciones políticas o ínsulas sin derecho.

Como quiera que sea, el papel de la Universidad contemporánea se ha visto expuesto a muy diversas interpretaciones, que comprenden, en todo caso, a las concepciones filosóficas y políticas, a veces incluso a la falta de ellas, que en cada lugar y momento se producen. Una posición individualista como la de Bertrand Russell, por ejemplo, sugiere que en cuanto a "los bienes espirituales no se plantean problemas de justicia para su distribución, sino tan sólo que se ofrezcan oportunidades y se cree un ambiente apto para su propalación."⁴⁷

Y como esa concepción, otras hay que caracterizan a la Universidad como "un peligro para la hegemonía política, como una almáciga de información, como un reducto denotado de la clase ociosa, como una infraestructura del aparato económico, como una entidad crítica o como la base funcional de la sociedad industrial desarrollada."⁴⁸

Lo adecuado sería ver a la Universidad como una simple y llana institución académica, donde el saber se conserva, se genera y se transmute. 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.

⁴⁷ Varios Autores. La autonomía Universitaria en México. Op. Cit. p. 27.

⁴⁸ Ibidem. p. 29.

3.1. Organismos Públicos Autónomos

“Como institución pública o persona jurídica suprema, el Estado carece obviamente de sustantividad psico-física, ya que no se da en el terreno de la realidad óptica, es decir, en el ámbito del ser, sino en el mundo del derecho, que es fuente creativa.”⁴⁹ Por tener dicha sustantividad, el Estado tampoco tiene inteligencia ni voluntad psicológica, pues no es un ente humano. Sin embargo, su voluntad existe como presupuesto jurídico subyacente en la capacidad dinámica que le confiere el orden fundamental de derecho, o en otras palabras, aunque el Estado no tenga voluntad psicológica, sí tiene voluntad jurídica que se expresa por sus órganos, o sea, por los órganos que dentro de su estructura establece el orden jurídico fundamental Constitución o secundario legislación ordinaria. La imprescindible existencia de tales órganos es inherente a la naturaleza institucional del Estado. La institución es un ser jurídico por cuanto que se crea por el derecho, sin que pueda concebirse como una entidad inorgánica o no estructurada. Toda institución implica una organización, esto es, un conjunto de órganos colocados en una situación jerárquica, los cuales dentro de ella, desempeñan en relaciones de supraordinación la actividad institucional para la realización de los objetivos institucionales. Por tanto, el Estado no puede existir sin órganos, ya que en sí mismo entraña una organización, o sea, una unidad organizada de decisión y acción.

⁴⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 56.

De lo anterior se puede decir que "los organismos públicos autónomos son, pues, entes impersonalizados, individualizados o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan las diversas funciones en que se desarrolla el poder público. Hay entre el órgano y el Estado una relación inextricable, en cuanto que aquél no puede actuar per-se, es decir, con prescindencia o sin referencia ineludible a la entidad estatal. Los actos del órgano son actos imputables al Estado y no pueden entenderse desvinculados de la actividad de éste. El órgano se comporta siempre mediante una conducta atribuida al Estado, el cual, por hipótesis necesaria, actúa a través de él."⁵⁰

Los órganos pueden ser, en cuanto a la causa normativa de su creación, constitucionales y originarios y legales o derivados, y por lo que respecta a su composición, individualizados o colegiados. Los órganos constitucionales u originarios se prevén en el derecho fundamental o constitución, adscribiéndoles alguna de las funciones en que se desarrolla el poder público y señalándoles, dentro de ellas, su competencia. Tratándose de los órganos legales derivados, su implantación y la fijación de su órbita competencial se determinan por un acto legislativo ordinario. Por lo que atañe a los órganos individualizados, que pueden ser constitucionales o legales, su integración la absorbe una persona que se denomina funcionario, y por lo que concierne a los colegiados, que también indistintamente pueden tener uno u otro origen, se componen de varios sujetos que actúan compuesta y colectivamente en ellos, sin que tales sujetos,

⁵⁰ CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 1999. p. 189.

aisladamente considerados, lo representen ni, por tanto, bajo la misma consideración, realicen las funciones que tienen normativamente encomendadas.

Ahora bien, los órganos del Estado, principalmente por lo que respecta a la función administrativa y a la jurisdiccional, se encuentran colocados, dentro de cada una de ellas, en una situación jerárquica, de tal manera que unos ordenan o dirigen y otros ejecutan los actos decisorios en que el ejercicio funcional se manifiesta.

“Conscientes de las dificultades muchas veces insuperables que ofrece la definición de órgano, nos hemos conformado con describirlo como ente impersonalizado que dentro de la estructura jurídica del Estado desempeña las funciones que por sí mismo no podría realizar.”⁵¹

La impersonalidad del órgano permite distinguirlo, en cuanto tal, del titular del órgano, es decir, de la persona humana que en un momento dado lo encarna. Es evidente que un órgano no puede actuar sin un hombre que lo represente, pues todo acto inherente a cualquier función debe decidirse y ejecutarse por una o varias voluntades psíquicas. Aunque el órgano existe jurídicamente con la competencia que le otorga la Constitución o la ley independientemente de su titular, esto es, a pesar de que el órgano sea una especie de categoría jurídica a través del cual se realizan varias funciones y no puede actuar positivamente, en el

⁵¹ Ibidem. p. 190.

desempeño de sus atribuciones, sin su titular humano, cuya investidura, en cada caso concreto, no depende directamente de la norma jurídica que crea al órgano, sino de un acto particular que suele llamarse por la doctrina "de Derecho Administrativo acto-condición y que se manifiesta en la designación, nombramiento o elección de la persona física o individuo que deba encarnar al órgano."⁵²

El titular puede ser legítimo o ilegítimo, según e acto-condición se haya o no ceñido a las reglas jurídicas que lo rijan, mientras que el órgano en sí puede ser competente o incompetente conforme tenga o no facultades constitucionales o legales para desempeñar una función pública y los actos específicos en que ésta se manifieste.

3.1.1. Origen

Para ver el origen de los organismos públicos autónomos es necesario concentrarnos en la administración pública descentralizada para un mejor entendimiento del tema.

Su origen va de la mano con la evolución histórica del derecho administrativo ya que este abarca las actividades directas e indirectas del Estado para una mejor organización, funcionamiento de ésta.

⁵² *Ibidem.* p. 198.

Por tanto al hablar de organismos públicos autónomos hay que referirnos a "la clasificación tradicional copiada de la doctrina francesa, que separa la descentralización administrativa en: a) por servicios; b) por región, y c) por colaboración, tipificándose la primera en el organismo descentralizado que presta servicios públicos, la segunda en el municipio y, la tercera, en las organizaciones de los particulares que coadyuvan con el Estado."⁵³

Al referirnos a un organismo no quiere decir, que necesariamente tenga que prestar un servicio público, ya que no es característica definitiva para considerarlo descentralizado (es el caso de Departamento del Distrito Federal, que prestaba muchos servicios públicos y no tenía esa naturaleza); el municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada federal, o local, desde el punto de vista jerárquico y, además según lo demostraremos adelante, el propio municipio puede tener en su organización las formas centralizada, desconcentrada o descentralizada, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado, de donde negamos que tenga el carácter de organismo descentralizado por región, desde un punto de vista estrictamente administrativo.

Por cuanto hace a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y la de los particulares y aunque éstos, en ciertos

⁵³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del acto administrativo. 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1997. p. 241.

casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible y dudoso que se les pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la Administración Pública.

Otra manera de diferenciar a los organismos es con base a las finalidades que persigue la organización; tales pueden ser: a) la de prestar un servicio público; b) que corresponde a ideas democráticas de administrar una región, y c) que los particulares colaboren con la Administración pública.

La descentralización política se aprecia desde tiempos remotos de la historia, por ejemplo, el imperio romano que se dividía en dos: el de occidente y el de oriente.

Como fenómeno social, la descentralización de ciertos órganos político-administrativos se aprecia en todos los Estados modernos y aún en las organizaciones internacionales, que tienen órganos regionales para atender con la celeridad y eficacia a la región a la que sirve, así, tenemos en la ONU las comisiones regionales (CEPAL, CEALO, etc).

“La descentralización administrativa, en el sentido en el que la concebimos, tuvo su origen y desarrollo teórico en Francia, a través de la institución que denominaban establecimiento público descentralizado y que obedecía a la

necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado, con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto jurídico y personal distinto del de la burocracia.”⁵⁴

En Francia se habla de establecimiento público descentralizado cuando se atiende un servicio técnico, con personal experto y con autonomía presupuestaria. Creemos que estas razones son extrajurídicas para determinar la conveniencia de establecer o no un organismo descentralizado, pues, a pesar de las críticas que se hagan a la organización central, no se ve fundamento jurídico de fondo para que ésta no pueda contar con esos elementos para realizar su actividad.

3.1.2. Concepto de Organismos Públicos Autónomos

Para poder formar un concepto de Organismos Públicos Autónomos, hay que ubicarlo primero dentro de la Administración Pública.

“Los Organismos Públicos Autónomos forman parte de la Administración pública Paraestatal ya que ésta se encuentra integrada por un conjunto de Instituciones, Organismos, Empresas de Economía Mixta, Patrimonios Públicos, que por disposición de la ley, colaboran en la realización de los fines del Estado,

⁵⁴ Ibidem. p. 242.

sin formar parte de la Administración Pública Centralizada, con la cual mantienen estrictas relaciones de control y vigilancia a cargo de aquélla, y divididas en sectores para tal efecto.”⁵⁵

Estos conceptos están contenidos en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que ordena:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados;
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III. Fidelcomisos.”

“La descentralización administrativa, como forma de la Administración Pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de Derecho Público no territoriales, para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin

⁵⁵ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial, Porrúa, S.A. México, 1998. p. 216.

desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.⁵⁶

El Estado en sus relaciones con el organismo descentralizado procura asegurarles su autonomía orgánica y su autonomía financiera, dándoles los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo, sobre la base de la constitución de un patrimonio con bienes de la Federación, para la prestación de un servicio público o la realización de otros fines de interés general.

El organismo descentralizado relaja los vínculos de la centralización administrativa al mismo tiempo que le transfiere una competencia limitada para mantener su autonomía. A estas entidades se les ha llamado por la doctrina instituciones periféricas, auto-administración indirecta o paraestatales, ya que logran esa autonomía al serles transferidos, por la autoridad central, los poderes de decisión que la sustraen del poder disciplinario y de revocación y no están sometidas a la jerarquía administrativa.

El carácter esencial de un organismo descentralizado, como entes públicos menores, es su autonomía orgánica, con un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan.

⁵⁶ Ibidem. p. 217.

Como hemos visto, el Estado tiene fines que realizar a través de sus tres poderes fundamentales.

“El Poder Ejecutivo Federal con su titular supremo que es el Presidente de la República, lleva a cabo la ejecución de las leyes que expide el Congreso de la Unión. La acción administrativa se desenvuelve por medio de órganos centralizados, órganos descentralizados y con la colaboración de los particulares en las empresas de interés público, y aun con las empresas privadas.”⁵⁷

Los organismos descentralizados realizan dentro del marco de la Administración pública, ciertos fines específicos que corresponden al Estado. Comparten el poder del Estado en los organismos descentralizados por región, pero no lo comparten en los organismos descentralizados por servicio.

Los organismos descentralizados por región o territorial comparten el poder del Estado y tienen el carácter de autoridad, según se desprende del Artículo 115 Constitucional y principalmente para la procedencia del juicio de amparo.

La subordinación estricta a los fines señalados por el legislador se consagran en el artículo 22 de la Ley para el control por parte del gobierno federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial de

⁵⁷ DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición, Editorial, Porrúa, México, 2000. p. 315.

la Federación del 31 de diciembre de 1970) que ordena: Queda prohibido a los organismos y empresas realizar trabajos o actividades ajenos a sus fines u objeto.

Los organismos descentralizados por servicio realizan fines estatales específicos, pero no tienen el carácter de autoridad. El juicio de amparo es improcedente contra actos de los organismos descentralizados por servicio, por no tener el carácter de autoridad a que alude el artículo 103, fracción I, de la Constitución. Las Leyes establecen procedimientos para restablecer el orden jurídico violado.

La clasificación de las formas descentralizadas van relacionadas con los aspectos técnicos y jurídicos de dichas instituciones.

Dos grupos de organismos descentralizados son objeto de nuestro estudio:

"La descentralización administrativa territorial o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica, como delimitación de los servicios que le corresponden;

La descentralización administrativa por servicio o funcional que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos

propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.⁵⁸

En la doctrina y la legislación administrativa universal los organismos descentralizados por servicio toman denominaciones diferentes, tales como: establecimiento público, entes autónomos, administración indirecta, descentralización funcionarista, descentralización técnica, entidades paraestatales y otras.

De lo anteriormente expuesto podemos deducir que los organismos públicos autónomos son aquellos organismos, de diferente contextura, que sin formar parte del conjunto de órganos estrictamente gubernativos del Estado, realizan actividades socioeconómicas y culturales dentro de la administración pública gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que tienen plena Autonomía como la Universidad Nacional Autónoma de México.

3.1.3. Diferencias entre los Organismos Públicos Autónomos y no Autónomos

Para poder hacer la diferencia entre los organismos públicos autónomos y no autónomos es menester la aclaración terminológica sobre lo que se comprende por desconcentración y, por otra parte, descentralización.

⁵⁸ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 217.

“Semánticamente, tanto la descentralización, como la desconcentración, significan lo mismo, es decir, alejamiento del centro. Las leyes, autores y funcionarios, con frecuencia hablan de las mismas indistintamente, sin hacer una clara separación de las palabras, según las funciones o aspectos que se estudian, o que se estén manejando.”⁵⁹

Por lo anterior, señalaremos algunas de las características peculiares de cada una y sus diferencias.

La Documentación consiste en un Órgano Inferior subordinado a una Secretaría, Departamento de Estado o a la Presidencia, puede contar o no con personalidad jurídica, puede contar o no con patrimonio propio y que posee facultades limitadas.

Mientras que la descentralización es un Órgano que depende indirectamente del Ejecutivo Federal, tiene invariablemente personalidad jurídica, siempre tiene patrimonio propio y además, posee facultades más autónomas.

Al hacer mención de la expresión descentralizar nos referimos a su significado esencial, el cual es; lo opuesto al centro es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia y se aprecia en la actualidad, en la organización del Estado y de la Administración Pública. Fundamentalmente hay dos tipos de descentralización

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. cit. p. 268.

administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal y que son: fundamentalmente, las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras evidentemente político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que, los administradores, pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular, característica que, en nuestra opinión, distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas, de la organización administrativa descentralizada, dependiente del Poder Ejecutivo y que forma parte de la Administración Pública considerada en su más amplio sentido.

La descentralización administrativa, en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado, o que es de interés público.

"Un sector de la doctrina, fundamentalmente Argentina, distingue entre la descentralización burocrática, que consiste en crear oficinas dentro de la estructura del poder Administrador, y las que llama autárquicas, que define como toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y teniendo capacidad para administrarse a sí misma, es considerada respecto del

Estado, como uno de sus órganos, porque el fin que ella (la entidad) se propone, es la realización de sus propios intereses, que son administración de los intereses del Estado mismo.⁶⁰

"La doctrina Argentina entiende por autarquía el que la entidad no esté subordinada jerárquicamente a otro órgano administrativo, tiene personalidad jurídica derivada de la Ley y la ejerce bajo su responsabilidad y la autonomía significa el derecho de dar su propia legislación."⁶¹

En nuestra opinión, y de acuerdo al sistema jurídico y a la experiencia mexicanos, la autonomía, entendida en este sentido, más bien correspondería a la descentralización política, referida a los Estados que forman parte de la Federación, y a los Municipios, y la afirmación de que la entidad autárquica no está sometida jerárquicamente a otro organismo administrativo, definitivamente no es aplicable, acorde con la experiencia actual, a los organismos públicos descentralizados en México, por lo menos, y en los niveles más altos, de los órganos administradores que sí dependen del Poder Ejecutivo y están sujetos al control, vigilancia y coordinación de los órganos centralizados, con lo cual, en nuestra opinión, definitivamente no son autárquicos, entendida dicha autarquía en los términos apuntados.

⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. p. 316.

⁶¹ Ibidem. p. 318.

Podría, como ya dijimos, ser aplicable exclusivamente a la descentralización político-administrativa de las entidades federativas y de los municipios, en mi opinión, con ciertas limitaciones, pues la autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno sobre los cuales el Municipio, o el Estado de la Federación, tiene competencia y, evidentemente, no hay órgano jerárquicamente superior desde el punto administrativo, pero ello no quiere decir que no exista coordinación de los Municipios con la Entidad Federativa, de la que forma parte y, de estas últimas, para con la Federación. Además, tienen las restricciones que les impone, respectivamente, la legislación municipal, y el pacto federal, en cuanto a ciertas actividades.

De lo anteriormente mencionado podemos decir que el organismo autónomo es aquel que puede darse sus propias normas pero dentro de un ámbito previamente demarcado respetando las reglas, principios, obligaciones y prohibiciones que derivan normativamente de una voluntad ajena a la institución y que, a contrario sensu el organismo no autónomo es aquel que se encuentra impedido, por un marco jurídico previamente establecido, a dictar sus propias normas, y que de esta forma se encuentra limitado de facultades.

3.1.4. La autonomía

Como lo señalamos en el capítulo primero, se llama autónoma la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que

no sea la suya. La autonomía sin embargo, no es soberanía. Los entes autónomos gozan de la facultad de decidir sobre sus asuntos, pero están sometidos a la soberanía estatal.

"La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal de Estado, y descentralización administrativa, que de ordinario existe en los Estados Unidos por razones de eficiencia operativa."⁶²

La autonomía se da en ambos casos, aunque sus alcances son diferentes. En el Estado Federal son autónomas las circunscripciones territoriales en que él se divide. Cada una de ellas tiene su propia ley y órganos gubernativos y administrativos que la conducen. Las atribuciones en el orden legislativo, ejecutivo y judicial que no han sido asignadas al gobierno central denominado también federal competen a las circunscripciones autónomas. Sus autoridades nacen de la elección popular y no de la designación central. Esta es una descentralización horizontal. En cambio la descentralización administrativa o por servicios llamada también desconcentración simplemente delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos. Lo hace por motivos de eficiencia administrativa. Se trata de descongestionar el trabajo de los entes centrales a favor de los descentralizados, pero sin que éstos queden desligados de los vínculos jerárquicos

⁶² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. 17ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000. p. 291.

que mantiene con el gobierno central. Esta clase de autonomía, que se funda en una descentralización vertical, no afecta a la estructura unitaria del Estado.

En base a lo anterior y delimitando la definición, sobre el particular se menciona lo siguiente:

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 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.

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 y 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 interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas; la facultad de legislar en un ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.
3. Económica, que implica 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.⁶³

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

Las Universidades con el cumplimiento de sus funciones se encuentran con las siguientes limitaciones: a) realizar sus funciones bien y no otras que no le

⁶³ Ibidem. p. 293.

corresponden, b) actuar dentro del orden jurídico y, c) realizar sus funciones con libertad y responsablemente, es decir, sin libertinaje ni anarquía.

El artículo tercero constitucional, como parte de la autonomía, señala algunos aspectos de carácter laboral: a) las universidades autónomas se regirán por el apartado A del artículo 123 constitucional, b) como el trabajo universitario tiene características propias de un trabajo especial, éstas se establecen en la Ley Federal del Trabajo, ley que indica las modalidades necesarias para que se haga concordar esa relación laboral con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y las fines de las universidades y, c) como el ingreso, la promoción y la permanencia del personal académico son cuestiones de carácter académico, como se ha precisado, son fijados por las propias universidades autónomas.

3.2. Carácter público de la Institución

Las universidades públicas que son creadas por Ley del Congreso de la Unión están ubicadas dentro del orden jurídico establecido por un Estado de Derecho.

En esta situación se debe analizar, si una universidad pública creada por ley del Congreso puede tomar decisiones contrarias a la estructura y funciones que señala la ley de su creación, o bien, si el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en el sentido de que, una universidad pública se de a si misma su estructura orgánica, a través de la decisión de sus propios integrantes.

Pero volvamos a nuestro punto de partida. Dentro del amplio marco que apresuradamente apuntamos, hay una serie de cuestiones jurídicas de importancia axial para la cultura y para la vida universitaria del país. Algunas de las premisas sentadas en el mencionado estudio de Carvajal, Carrillo Flores y Sánchez Cuen no han variado, con todo y estar referidas a las Leyes de 1929 y 1933.

"En aquel estudio aparecen enunciadas cuatro consecuencias fundamentales que derivaban del carácter público de la Universidad. En realidad, esas consecuencias, en buena medida, subsisten. Sucintamente enunciadas, son:

1. Control del Estado sobre la Universidad, ejercido por los Poderes Legislativos y Judicial de la Federación.
2. Propiedad federal de los bienes afectados por el Estado para constituir el patrimonio universitario.
3. Validez de los títulos expedidos por la Universidad en toda la República.
4. Carácter público, extracontractual, de las relaciones existentes entre la Universidad y sus trabajadores y empleados.

Por lo que hace al carácter público de la Universidad, queda consignado en el artículo 1º de su Ley Orgánica, de acuerdo con el cual la Universidad es un organismo descentralizado del Estado.⁶⁴

⁶⁴ CUEN SÁNCHEZ, Manuel, CARVAJAL, Ángel y CARRILLO FLORES, Antonio. Revista General de Derecho y Jurisprudencia. T. V. Nº 2 Abril-Junio, México, 1994. p. 195.

Veremos, sucesivamente, las cuatro consecuencias que señalamos arriba. Las cuestiones planteadas son trascendentales. Acaso ayuden a ver que la autonomía es una realidad jurídica, no un mito intangible ni un disé demagógico.

3.3. Relación con el Estado

La primera consecuencia del carácter público de la Universidad es el control que el Estado ejerce sobre ella.

Carvajal, Carrillo Flores y Sánchez Cuen, al estudiar el problema hace cuarenta y cinco años, formularon observaciones cuya nota distintiva es la intemporalidad.

En efecto, antes como ahora se tendrá que convenir que una característica de las corporaciones públicas es la relación de control de la entidad de derecho público inferior, por la entidad de derecho público superior, o sea el Estado.

"Nada hay de peyorativo cuando se habla de instancias superiores o inferiores. Quizás en obvio de especulaciones y susceptibilidades, hubiera podido hablarse de las entidades creadas y de las entidades creadoras. En el fondo es lo mismo. De acuerdo con esto tendríamos que procurar el origen legal de la Universidad en la facultad que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos confiere al Congreso de la Unión."⁶⁵

⁶⁵ Ibidem. p. 197.

El artículo 73 dice, en su fracción XXV, que el Congreso está facultado para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales. También le incumbe, al tenor del mismo precepto, dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

Es un axioma jurídico que las atribuciones constitucionales conferidas a los órganos del Estado, sólo ellos las pueden ejercer. Ninguna institución tiene la atribución de declinar el ejercicio de sus atribuciones. Si este principio perdiese su vigencia, varias de las decisiones políticas fundamentales de nuestra Constitución rodarían por tierra. Una de éstas sería la soberanía.

De ahí que los antes mencionados autores concluyan que "podrá otorgarse la autonomía en un grado mayor o menor, pero deberá en todo caso existir la posibilidad de que el Estado, a través de una o varias de sus funciones, ejerza un control sobre el manejo o la subsistencia del servicio."⁶⁶ Con todo, no debe entenderse que el control se manifieste en los mismos términos que se aplica a los demás organismos descentralizados del Estado. La Ley respectiva expresamente

⁶⁶ SOBERÓN, Guillermo. La autonomía Universitaria. 4ª edición. Revista de la Universidad. Vol 28 Número II julio. México, 1974. p. 16.

exime a la UNAM de la fiscalización que ejerce la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial.

Hecha esa salvedad, ¿cómo se ejerce el control del Estado sobre la Universidad?

Los autores citados aseguraban que no había disposición legislativa en 1933, y nosotros reiteramos que tampoco la hay en 1978, que faculte al Ejecutivo para ejercer cualquier clase de control sobre la Universidad. Por cuanto hace a las facultades del Legislativo, ya fueron demostradas cuando la aludimos al artículo 73 constitucional. Quizá, de acuerdo con eso, podamos inferir que las únicas atribuciones del Ejecutivo con relación a la Universidad radican en la posibilidad que tiene de presentar iniciativas de ley al Congreso o de vetar los proyectos que éste haya aprobado. Dentro de esas iniciativas está la que corresponde al subsidio federal, que forma parte del correspondiente presupuesto anual, y mediante el que la Universidad pues, en realidad, constituye un acto del Poder Legislativo.

Finalmente, a diferencia de lo que sucede en algunos países, las decisiones de la Universidad no son impugnables mediante el juicio de garantías, pues la UNAM no es una autoridad, lo que no implica que las resoluciones de los órganos judiciales competentes no vinculen a la Universidad. En este sentido, el control está fuera de toda controversia, y se explica por la necesidad de mantener el

estado de derecho. No puede alegarse, pues, ninguna especie de extraterritorialidad que impida el cumplimiento de disposiciones judiciales en el ámbito universitario.

3.4. El Patrimonio de la Institución

La Ley Orgánica de 1929 estableció en su artículo 42 que serían aplicables a la UNAM las disposiciones legales que regían a los inmuebles de la Federación. Ese precepto desapareció en la Ley de 1933, y tampoco figura en la vigente de 1944.

Al examinar este problema, Carvajal, Sánchez Cuen y Carrillo Flores concluyeron que, aun siendo omisa en ese sentido la Ley de 1933, debía tenerse en cuenta que la Universidad continuaba siendo una corporación pública, cuyos bienes se encontraban afectados a la prestación de un servicio también público.

"Agregaban los autores que, en relación a esos bienes, no podía desconocerse el derecho del Estado a incorporarlos de nueva cuenta a su patrimonio general, mediante una decisión legislativa, si estimare oportuno suprimir la autonomía de la Universidad o simplemente retirarle los bienes que antes le entregó."⁶⁷

⁶⁷ CUEN SÁNCHEZ, Manuel CARVAJAL, Ángel y CARRILLO FLORES, Antonio. Op. Cit. p. 147.

De acuerdo con lo anterior, el Congreso ratificó, en 1944, su decisión de dotar a la UNAM con los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de las Leyes de 1929 y 1933.

La misma Ley del 44 agrega que, cuando alguno de los inmuebles que forman parte del patrimonio universitario deje de ser utilizable para el servicio público que la UNAM proporciona, el Patronato lo podrá declarar así, y su resolución será inscrita en el Registro Público de la Propiedad que corresponda.

A partir del momento en que eso haya ocurrido, los inmuebles desafectados pasarán a constituir bienes de propiedad privada de la Universidad, sujetos íntegramente a las disposiciones del derecho común.

Lo anterior quiere decir que entre tanto los bienes universitarios continúen afectados a los fines que la Institución persigue, su régimen será igual al de los restantes bienes de propiedad federal; pero esto último no es óbice para que la Universidad administre con libertad el patrimonio de que se le ha dotado.

En consecuencia, habrá que ver en qué consiste el patrimonio del Estado. La Ley General de Bienes Nacionales de 1969 determina que el patrimonio nacional se componga de los bienes de dominio público y privado de la Federación. Son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público (artículo 2º fracción V de la Ley citada).

Los efectos de que los bienes inmuebles de la Universidad correspondan al patrimonio federal son muy amplios. Los daños que se les infieran, por ejemplo, pueden constituir un delito federal del que sólo son competentes para conocer los tribunales federales.

Aunque sea de una manera tangencial, esta cuestión se relaciona con las aportaciones del Estado para el sostenimiento de la UNAM. Como es sabido, alrededor del noventa por ciento del presupuesto universitario corresponde al subsidio anual que el Estado le otorga. Cabe preguntar, ¿hay algún precepto jurídico que obligue al Estado a proporcionar ese subsidio?.

Recordemos que en muchos otros países la propia Constitución determina el porcentaje de los ingresos que deben corresponderle como subsidio a los centros de cultura superior. En México, la única disposición constitucional es la ya mencionada fracción XXV del artículo 73, que también se encuentra como postulado programático en la fracción VIII del artículo 3º constitucional.

Este artículo, además, en su fracción VII dice: toda la educación que el Estado imparta será gratuita. Así, no siendo gratuita la educación universitaria porque no la imparte el Estado directamente, sí constituye un servicio público de cuyo mantenimiento no se puede abstraer, bajo ninguna circunstancia, a menos que se decidiera desconocer una de las más caras garantías de los mexicanos.

Resumiendo lo anterior podemos decir, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México en su artículo 15 que:

El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:

- I. Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad en virtud de haberseles afectado para la constitución de su patrimonio, por las leyes de 19 de julio de 1929 y de 19 de octubre de 1933, y los que con posterioridad haya adquirido.
- II. Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico.
- III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad.
- IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan.
- V. Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude.
- VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles.
- VII. Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno federal le destine y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

Asimismo, los inmuebles que formen parte del patriotismo universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescindibles y sobre ellos no podrá constituir la institución ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Patronato podrá destacarlo así, y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada de la Universidad.

3.5. Relación con su personal

En 1972 la Universidad fue paralizada por una suspensión de labores de sus trabajadores y empleados. La principal demanda de éstos consistía en la celebración de un contrato colectivo de trabajo. Esa petición resultaba legalmente improcedente. En su lugar se firmó un convenio colectivo del trabajo. Para muchos la distinción constituía un mero artificio legalista. Algunos, de buena fe, consideraban que el contrato colectivo no se opondría a la estructura jurídica de la UNAM.

Para comprender mejor los argumentos de la Universidad, habrá que remirar ciertos precedentes de gran importancia. Una ejecutoria de la Suprema Corte, de 1933, estableció que "si la Universidad es institución del Estado.

De acuerdo con lo anterior, los puntos que sirvieron de base para la elaboración del convenio de trabajo celebrado entre la UNAM y el Sindicato de Trabajadores y empleados de la misma, asientan el respeto de ambos por la autonomía universitaria y la independencia sindical. El reconocimiento expreso de esos principios resultaba imprescindible para garantizar que en la vida universitaria no habría concesiones que limitaran la capacidad de acción institucional.

Así, como ya habían advertido los autores que mencionamos arriba, las relaciones entre la Universidad y sus trabajadores y empleados no caben en el esquema contractual previsto por la Ley Federal del Trabajo.⁶⁸ Según ellos, esas relaciones deberían estar regidas por las mismas normas jurídicas que regulan los vínculos laborales del Estado y sus trabajadores, vínculos que, como se sabe, dieron lugar a que en 1960 fuese introducido el apartado B del artículo 123 constitucional.

Ahora bien como ese último apartado rige las relaciones entre los poderes de la Unión y los gobiernos del Distrito y territorios federales con sus trabajadores, resulta que, contra lo que se afirmaba en 1933, tampoco puede comprender a la UNAM, que no es dependencia de un poder federal.

No debe pensarse, con todo, que las relaciones laborales universitarias constituyan una extravagancia legislativa; tienen su fundamento en la Ley Orgánica de la UNAM, que es una ley federal igual en jerarquía a la del Trabajo.

⁶⁸ VALADES, Diego. *El Derecho Académico en México*. Op. cit. p. 149.

Una cosa es clara: a partir del debate nacional y universitario suscitado por la propuesta del rector de la UNAM en agosto de 1976, para adicionar con un apartado C el artículo 123 constitucional, es criterio unánime que las relaciones de trabajo en las universidades públicas y autónomas carecen de marco jurídico. Esta fuente de conflictos, que en la UNAM se ha traducido en un crecido número de actos de violencia para suspender sus labores, representa un desbordamiento de las actuales disposiciones normativas y plantea la necesidad de una legislación adecuada.

3.6. Ejercicio de la Autonomía

Como sabemos, el ejercicio de la autonomía resulta de una profunda y arraigada convicción de toda la comunidad y está más allá de toda duda que forma parte, ya, de la tradición educativa mexicana y corresponde a una de las más caras aspiraciones de los universitarios. La autonomía de la Universidad Nacional es, por tanto, un precepto vigente e incontrovertido.

La comunidad ejerce su derecho de autonomía designando autoridades sin intervención ajena, distribuyendo los recursos de que dispone sin cortapisa alguna, formulando y modificando sus planes y programas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura y, en suma, regulando todos los aspectos de su vida intensa mediante un intensa labor legislativa.

“En el curso de los primeros cincuenta años de vida autónoma, las normas de carácter general emanadas del Consejo Universitario pasan de los dos centenares y representan, en tiempo invertido y en fórmulas acuñadas para el mejor trabajo de la Institución, uno de los más formidables esfuerzos que una sola institución haya realizado en el país. Acaso lo más trascendente de esa actividad sea que entre los universitarios se haya desarrollado una íntima convicción de respeto por la legalidad que, en momentos de graves conmociones internas, ha permitido rescatar la vida institucional del caos. Así, la acción de la ley ha permitido mantener el trabajo creativo de la Universidad, protegerla de toda suerte de embates y, sobre todo, crear una nueva mentalidad cívica: la del predominio de la ley.”⁶⁹

Con este criterio se inició, en septiembre de 1977, un proceso que se ha denominado de reforma universitaria y que fue anunciado por el rector ante el Consejo Universitario en los siguientes términos:

“Los capítulos de la historia universitaria son hazañas de la inteligencia. Así en 1929 como en 1944 los universitarios avanzaron porque sabían qué quedarían y cómo conseguirlo. Nosotros también sabemos lo que queremos; hemos de decidir hoy cómo lograrlo.

⁶⁹ Ibidem. p. 153.

Queremos reformar a la Universidad. Vamos a modificar lo que existe no porque ya no sirva, sino porque hace posible avanzar. La organización actual de la Universidad no nos veda el camino del futuro; es una organización flexible que permite ajustes dinámicos. Cualesquiera que sean las reformas que introduzcamos, esa característica habremos de preservarla, porque forma parte de la esencia de la universidad. La Universidad Nacional de hoy no es una institución igual a la que fue en sus orígenes; pero sí es la misma. La que resulte de la renovación actual tampoco seguirá siendo igual a la de hoy; pero sí será la misma, a menos que se decida acabar con la Universidad Nacional y acabar con la Universidad Autónoma.

Los cambios que introduzcamos a través de los mecanismos que hoy se acuerden no serán los últimos que se hagan; serán tan sólo los que nosotros necesitamos hoy. Esta generación no puede negar a generaciones posteriores lo que generaciones previas no nos regatearon ni condicionaron: el derecho a la transformación. En el ejercicio de este derecho, hoy, habremos de mostrar imaginación, responsabilidad y reflexión, porque cambiar no es destruir, progresar no es volver a lo que ya el pasado desechó; innovar no es imitar. Las reglas del trabajo son igualmente claras; debatir no es reñir, y discrepar no es reprimir. Un proceso creativo también demanda autenticidad, para que nadie sea vocero sino de sus propias ideas; información, para que no se incurra en planteamientos que ya fueron superados mucho antes.⁷⁰

⁷⁰ Ibidem. p. 154.

A partir de esa exhortación y de la integración de una comisión especial del Consejo Universitario para examinar las ponencias que, de conformidad con la convocatoria respectiva fueron presentadas, la Universidad ha vivido un intenso proceso de análisis de su propia estructura que acredita cómo una Universidad libre, que se apoya en la legalidad, puede resolver sus problemas y canalizar institucionalmente las inquietudes de su comunidad.

Debe señalarse, fielmente, que el acatamiento a las disposiciones legales y vigentes no ha sido obstáculo para resolver conflictos internos, mediante soluciones que, sin alterar el sentido de las normas, han permitido superar enconos de circunstancia o atender planteamientos razonables.

Hasta aquí hemos hecho un repaso sucinto de la naturaleza jurídica de la UNAM. El tema, por supuesto, está sujeto a una amplia discusión. Se puede coincidir o no con la organización legal que sirve de base a la Institución; lo inadmisibles sería desconocer esa organización, bien negando su vigencia, bien suponiéndola distinta de lo que en realidad es.

3.7. Expedición de títulos

A la UNAM le incumbe expedir títulos profesionales aunque debe hacerse énfasis en que no es esa su única tarea. También le toca practicar investigaciones en materia científica y humanística, y difundir la cultura.

Por lo que hace a la validez de sus títulos, ésta tiene base constitucional. La fracción XXV del artículo 73 determina que los títulos que expidan las instituciones formadas con base en esa propia fracción, surtirán sus efectos en toda la República. Ese es el caso de la UNAM.

En el ejercicio de esa facultad constitucional, la UNAM expidió en cuarenta años (1929-1968) más de sesenta mil títulos. La cifra de sus egresados, que por una u otra razón no se titularon, es muy superior.

Para nosotros la validez de los títulos expedidos por la UNAM es una de las consecuencias fundamentales que derivan de su carácter público. El planteamiento sigue siendo válido, supuesto que la acción profesional de los egresados se inscribe en un proceso de trabajo que debe ser socialmente útil. Por lo demás, constituye parte esencial de la responsabilidad institucional de ofrecer educación en el mejor y mayor nivel posible, justamente para formar las profesionales que el país requiere.

CAPÍTULO 4

CONSIDERACIÓN GENERAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA EN EL DERECHO COMPARADO

Hablar de derecho comparado es hablar de la rama "de la ciencia del derecho que tiene por objeto el estudio de los diferentes sistemas jurídicos poniéndolos en relación para fijar los elementos comunes y obtener no sólo finalidades de reconstrucción histórica, sino también otras de índole interpretativa y de orden crítico y político o de reforma".⁷¹

Pero en realidad lo que se conoce con la denominación de derecho comparado no es una especie de derecho. El derecho comparado es más exactamente un método de estudio y exposición del derecho que considera a las instituciones jurídicas no aisladamente, no limitándose a las de un país determinado, sino en relación con las similares de los diferentes países.

Los juristas de nuestro tiempo conceden al estudio comparativo del derecho una importancia formativa igual a la que se ha atribuido tradicionalmente a la historia del derecho. En este sentido ha dicho Allorio "que quisiera ver al estudio comparativo del derecho adquirir una importancia científica y didáctica no inferior a la reservada en los países europeos al estudio de la historia del derecho".⁷²

⁷¹ CASTANTOBEÑAS, José, Derecho comparado, 3ª edición, Edit. Delma, España 1980, p. 269

⁷² cit. por, Enciclopedia Jurídica Omeba, T. III, 10ª edición, Edit. Dis-Kill, Argentina, 1990, p. 1201

En conexión con la tarea del juez, el derecho comparado tiene una importancia indiscutible. La interpretación del derecho, necesaria siempre como actividad previa a su aplicación, cuando se sirve el método comparativo del derecho nacional con otros extranjeros sobre todo de aquellos que le son más afines pone a disposición del llamado a realizarla, elementos valiosísimos para dar cima al cumplimiento de su difícil cometido.

Sergio García Ramírez ha señalado "la importancia enorme que los penalistas modernos conceden al estudio de la legislación comparada como medio de explicar los preceptos de la legislación nacional y fijar las directrices fundamentales del derecho de nuestra época, aunque estime que no puede servir para la interpretación más que como un elemento subsidiario, que debe ser empleado siempre con mucha cautela."⁷³

Sabido es que Lambert atribuyó al derecho comparado "la virtud de dotar a la doctrina y a la jurisprudencia de un poderoso elemento para dar una base sólida a la interpretación de los diferentes derechos nacionales".⁷⁴

Los juristas en general reconocen actualmente que la confrontación de los sistemas jurídicos de los diferentes países, que constituyen la tarea fundamental del comparatista, al mismo tiempo que lleva al conocimiento del derecho mundial, facilita el más perfecto de los sistemas jurídicos particulares.

⁷³ Ibidem p. 1202

⁷⁴ DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 10ª edición, Edit. Porrúa, México 2001, p 287.

El derecho comparado merece, pues, que se le incluya entre las llamadas fuentes indirectas del derecho, es decir, que se tenga como una de estas fuentes, entendidas como aquellas que son elementos informadores del derecho, que sirven para la interpretación y comprensión de la regla, sin que sean susceptibles de darle existencia, aunque pueden ayudar a su creación.

La conveniencia del estudio del derecho comparado si necesitara justificación, la tendría plenamente en la utilidad que su conocimiento supone para el progreso de la legislación y en el servicio que presta para cubrir las exigencias de la vida de relación internacional, cada día más intensa.

"El conocimiento del derecho comparado es un factor importantísimo para la preparación de los proyectos legislativos en cualquier país, pues permite beneficiarse de las experiencias de los demás y la consiguiente utilización de fórmulas ya aplicadas en otras partes para la solución de problemas jurídicos que, muchas veces no son exclusivos de ninguna nación, sino comunes a todas, sin que ello suponga negar la necesidad de que el legislador tenga siempre en cuenta, en primer lugar, las características nacionales propias."⁷⁵

No debe tampoco perderse de vista el valor que tiene para la formación de los jueces el conocimiento del derecho comparado y lo útil que ha de serles en

⁷⁵ Ibidem p. 284

aquellos casos en que se vean obligados a aplicar el derecho extranjero, haciendo prácticamente innecesaria la prueba del mismo por la parte interesada.

Al Jurista moderno no le basta con el conocimiento del derecho de su propio país, sino que, en virtud de la acentuación de las relaciones entre los pueblos, más frecuentes cada día, por las exigencias del comercio y de la vida intelectual, se encuentran en múltiples ocasiones en la necesidad de tomar conocimiento en el derecho extranjero.

Las actividades del hombre en nuestro tiempo se traducen en gran medida en relaciones que rebasan la esfera de lo nacional y como estas relaciones en su mayor volumen caen dentro de la esfera de lo jurídico, no pueden por menos de exigir la atención de los profesionales del derecho.

De aquí que las Facultades de Derecho se vean cada día con mayor motivo en la precisión de prestar la atención debida a la enseñanza del derecho comparado, con el fin de dotar a sus graduados de los conocimientos adecuados para colocarlos en condiciones de resolver los problemas que al jurista le presenta la compleja vida contemporánea.

Después de esta breve introducción, consideramos pertinente señalar lo referente a la autonomía universitaria en el Derecho Comparado, como Argentina, Brasil, Chile y Panamá para así darnos cuenta si en nuestro país hemos avanzado o

retrocedido al respecto razón por la cual únicamente se transcriben los artículos relacionados con la autonomía universitaria y educación en general.

4.1.- Argentina

Cada provincia dictara para si una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

De acuerdo al Capítulo cuarto de la Constitución de Argentina, referido a las Atribuciones del Congreso en su artículo 17 establece que:

“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos.

Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas sera enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás

intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”.

Asimismo debe proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo.

Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen.

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales.

Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

Artículo 125o.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios.

Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el

progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

De lo anterior se desprende y se colige que la autonomía universitaria es respetada por la Constitución de Argentina.

4.2.- Brasil

Respecto a la educación y autonomía brasileña, la Constitución de este país establece en su capítulo III de la Educación y del Deporte en su Sección I lo siguiente.

De la Educación

Art. 205. La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo.

Art. 206. La enseñanza se impartirá con base en los siguientes principios:

I igualdad de condiciones para el acceso y la permanencia en la escuela;

II libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber;

III pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de Instituciones publicas y privadas de enseñanza;

IV gratuidad de la enseñanza pública en establecimientos oficiales;

V valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizando, en la forma de la ley, planes de carrera para el magisterio publico, con base salarial profesional e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos, asegurando un régimen jurídico único para todas las instituciones mantenidas por la unión;

VI gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley ;

VII garantía del patrón de calidad.

Art. 207. Las universidades gozan de autonomía didáctico- científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial y obedecerán al principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y divulgación.

Art. 208. El deber del Estado con la educación se hará efectivo mediante la garantía de:

I enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita, incluso para los que no tuvieran acceso a ella en la edad apropiada ;

- II progresiva extensión de la obligatoriedad y gratuidad a la enseñanza media;
- III atención educacional especial a los portadores de deficiencias, preferentemente en el sistema ordinario de enseñanza;
- IV atención en guarderías y centros preescolares a los niños de cero a seis años de edad;
- V acceso a los niveles más elevados de enseñanza, de investigación y de creación artística según la capacidad de cada uno;
- VI oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando;
- VII atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico- escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.

El acceso a la enseñanza obligatoria y gratuita es un derecho público subjetivo.

El no ofrecimiento de enseñanza obligatoria por el Poder Público, o su oferta irregular, comporta la responsabilidad de la autoridad competente.

Corresponde al Poder Público, censar a los educandos en la enseñanza fundamental, convocarlos y velar, junto a los padres y responsables por la frecuencia en la escuela.

Art. 209. La enseñanza es libre a la iniciativa privada, atendiendo a las siguientes condiciones :

I cumplimiento de las normas generales de la educación nacional;

II autorización y evaluación de calidad por el Poder Público.

Art. 210. Se fijarán mínimos para la enseñanza fundamental de manera que se asegure la formación básica común y el respeto a los valores culturales y artísticos, nacionales y regionales.

La enseñanza religiosa, de recepción facultativa, constituirá una disciplina en los horarios normales de las escuelas públicas de enseñanza fundamental.

La enseñanza fundamental regular será impartida en lengua portuguesa y se asegurará, también, a las comunidades indígenas el uso de sus lenguas maternas y métodos propios de aprendizaje.

Art. 211. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios organizarán en régimen de colaboración sus sistemas de enseñanza.

La Unión organizará y financiará el sistema federal de enseñanza y de los Territorios y prestará asistencia técnica y financiera a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios para el Desarrollo de sus sistemas de enseñanza y la atención prioritaria a la escolaridad obligatoria.

Los Municipios actuarán prioritariamente en la enseñanza fundamental y preescolar.

Art. 212. La Unión, aplicará, anualmente, no menos de dieciocho por ciento, y los Estados, el Distrito Federal y los municipios veinticinco por ciento, como mínimo, de ingresos provenientes de impuestos, incluyendo los procedentes de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza.

La parte de recaudación de impuestos transferidos por la Unión, el Distrito Federal y los Municipios, o por los Estados a los respectivos Municipios, no se considerará, a efectos del cálculo contenido en este artículo, ingreso del gobierno que los transfiere.

A efectos del cumplimiento de lo dispuesto en "caput" de este artículo, se tendrán en cuenta los sistemas de enseñanza federal, estatal y municipal y los recursos aplicados en la forma del artículo 213.

La distribución de los recursos públicos garantizará atención prioritaria a las necesidades de la enseñanza obligatoria, en los términos del plan nacional de educación.

Los programas suplementarios de alimentación y asistencia sanitaria previstos en el artículo 208,

VII, se financiarán con recursos procedentes de cotizaciones sociales y otros recursos complementarios.

La enseñanza pública fundamental tendrá como fuente adicional de financiación la cotización social del salario educación, recaudado, en la forma de la ley, por las empresas, que del mismo podrán deducir los gastos realizados en la enseñanza fundamental de sus empleados y dependientes.

Art. 213. Los recursos públicos estarán destinados a escuelas públicas, pudiendo invertirse en escuelas comunitarias, confesionales y filantrópicas, definidas en la ley, que:

I prueben el destino no lucrativo y apliquen sus excedentes financieros en educación;

II aseguren el destino de su patrimonio a otra escuela comunitaria, filantrópica o confesional, o al Poder Público, en caso de cesación en sus actividades.

Los recursos de que trata este artículo podrán destinarse a becas de estudio para la enseñanza fundamental o media, en la forma de la ley, para los que demostrasen insuficiencia de recursos, cuando faltasen plazas y cursos regulares en la red pública de la localidad de residencia del educando, quedando el Poder Público obligado a invertir prioritariamente en la expansión en su red de la localidad.

Las actividades universitarias de investigación y divulgación podrán recibir apoyo financiero del Poder Público.

Art. 214. La ley establecerá el plan nacional de educación, de duración plurianual, tendiendo a la articulación y al desarrollo de la enseñanza en sus diversos niveles y la integración de las actuaciones del Poder Público que conduzcan a:

I erradicación del analfabetismo;

II universalización de la atención escolar;

III mejoría de la calidad de la enseñanza;

IV formación para el trabajo;

V promoción humanística, científica y tecnológica del País.

Sección II

De la Cultura

Art. 215. El estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales.

El Estado protegerá las manifestaciones de las culturales populares, indígenas y afro- brasileñas y los otros grupos participantes en el proceso de civilización nacional.

La ley dispondrá sobre la fijación de fechas conmemorativas de alta significación para los diferentes segmentos étnicos nacionales.

Art. 216. Constituyen patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material y inmaterial, tomados individualmente o en conjunto, portadores de referencias a la identidad, a la actuación y a la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña, en los cuales se incluyen:

I las formas de expresión;

II los modos de crear, hacer y vivir;

III las creaciones científicas, artísticas y tecnológicas;

IV las obras, objetos, documentos, edificaciones y demás espacios destinados a las manifestaciones artístico- culturales;

V los conjuntos urbanos y lugares de valor histórico, paisajístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico y científico.

El poder Público, con la colaboración de la Comunidad, promoverá y protegerá el patrimonio cultural brasileño, por medio de inventarios, registros, vigilancia, catastros y desaprobación, y de otras formas de prevención y conservación.

Corresponden a la administración pública, en la forma de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las autorizaciones para el acceso a su consulta a cuantos de ella necesiten.

La ley establecerá incentivos para la producción y el conocimiento de bienes y valores culturales.

Los daños y amenazas al patrimonio cultural serán castigados en la forma de la ley .

Quedan registrados todos los documentos y los lugares detentadores de reminiscencias históricas de los antiguos "quilombos".

En Brasil la autonomía universitaria también se respeta aunque con algunas limitantes en lo que al aprovechamiento anular se refiere.

4.3.- Chile

En la República de Chile, más que respeto a la autonomía, la Constitución de este país se preocupa más por la educación en general dejando la autonomía a un segundo término y así tenemos que la Ley Suprema de este país respecto a la educación establece lo siguiente.

10°. El derecho a la educación.

La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;

11°. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.

La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.

Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel;

12°. La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deber ser de quórum calificado.

La ley en ningún caso podrá establecer monopolio estatal sobre los medios de comunicación social.

Toda persona natural o jurídica ofendida o injustamente aludida por algún medio de comunicación social, tiene derecho a que su declaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

Toda persona natural o jurídica tiene el derecho de fundar, editar y mantener diarios, revistas y periódicos, en las condiciones que señale la ley.

El Estado, aquellas universidades y demás personas o entidades que la ley determine, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión.

Habrá un Consejo Nacional de Televisión, autónomo y con personalidad jurídica, encargado de velar por el correcto funcionamiento de este medio de comunicación. Una ley de quórum calificado señalar la organización y demás funciones y atribuciones del referido Consejo.⁸

La ley establecer un sistema de censura para la exhibición y publicidad de la producción cinematográfica;⁹

13°. El derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas.

Las reuniones en las plazas, calles y demás lugares de uso público se regirán por las disposiciones generales de policía;

14°. El derecho de presentar peticiones a la autoridad, sobre cualquier asunto de interés público o privado, sin otra limitación que la de proceder en términos respetuosos y convenientes;

15°. El derecho de asociarse sin permiso previo.

Para gozar de personalidad jurídica, las asociaciones deberán constituirse en conformidad a la ley.

Nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación.

Prohíbense las asociaciones **contrarias** a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado.

Los partidos políticos no **podrán** intervenir en actividades ajenas a las que les son propias ni tener privilegio alguno o monopolio de la participación ciudadana; la nómina de sus militantes se **registrará** en el Servicio Electoral del Estado, el que guardará reserva de la misma, la cual será accesible a los militantes del respectivo partido; su contabilidad deberá **ser** pública; las fuentes de su financiamiento no podrán provenir de dineros, **bienes**, donaciones, aportes ni créditos de origen extranjero; sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna. Una ley orgánica constitucional regulará las demás materias que les conciernan y las sanciones que se aplicarán por el incumplimiento de sus preceptos, dentro de las cuales podrá considerar su disolución. Las asociaciones, movimientos, organizaciones o grupos de personas que persigan o realicen actividades propias de los partidos políticos sin ajustarse a las normas anteriores son ilícitos y serán sancionados de acuerdo a la referida ley orgánica constitucional;

La Constitución Política **garantiza** el pluralismo político. Son Inconstitucionales los partidos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los **principios** básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo aquellos que hagan **uso** de la violencia, la propugnen o inciten a ella

como método de acción política. Corresponderá al Tribunal Constitucional declarar esta inconstitucionalidad.

Sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la Constitución o en la Ley, las personas que hubieren tenido participación en los hechos que motiven la declaración de inconstitucionalidad a que se refiere el inciso precedente, no podrán participar en la formación de otros partidos políticos, movimientos u otras formas de organización política, ni optar a cargos públicos de elección popular ni desempeñar los cargos que se mencionan en los números 1) a 6) del artículo 54, por el término de cinco años, contado desde la resolución del Tribunal. Si a esa fecha las personas referidas estuvieren en posesión de las funciones o cargos indicados, los perderán de pleno derecho.

Las personas sancionadas en virtud de este precepto no podrán ser objeto de rehabilitación durante el plazo señalado en el inciso anterior. La duración de las inhabilidades contempladas en dicho inciso se elevará al doble en caso de reincidencia.

4.4.- Panamá

En la República de Panamá la universidad Nacional y Autónoma de ese país tiene reconocimiento a ese derecho autónomo, personalidad jurídica y patrimonio

propio como la Autónoma de México, es por ello que en este país su Constitución respecto a la educación y autonomía establece lo siguiente.

EDUCACIÓN

ARTICULO 87.- Todos tienen derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

La educación se basa en la ciencia, utiliza sus métodos, fomenta su crecimiento y difusión y aplica sus resultados para asegurar el desarrollo de la persona humana y de la familia, al igual que la afirmación y fortalecimiento de la Nación panameña como comunidad cultural y política.

La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social.

ARTICULO 88.- La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual y moral, estético y cívico y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo.

ARTICULO 89.- Se reconoce que es finalidad de la educación panameña fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y los problemas de la patria.

ARTICULO 90.- Se garantiza la libertad de enseñanza y se reconoce el derecho de crear centros docentes particulares con sujeción a la Ley. El Estado podrá intervenir en los establecimientos docentes particulares para que cumplan en ellos los fines nacionales y sociales de la cultura y la formación intelectual, moral, cívica y física de los educandos.

La educación pública es la que imparten las dependencias oficiales y la educación particular es la impartida por las entidades privadas.

Los establecimientos de enseñanza, sean oficiales o particulares, están abiertos a todos los alumnos, sin distinción de raza posición social, ideas políticas, religión o naturaleza de la unión de sus progenitores o guardadores.

La Ley reglamentará tanto la educación pública como la educación particular.

ARTICULO 91.- La educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general.

La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras complete su educación básica general.

La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios.

ARTICULO 92.- La Ley determinará la dependencia estatal que elaborará y aprobará los planes de estudios, los programas de enseñanza y los niveles educativos, así como la organización de un sistema de nacional de orientación educativa, todo ellos de conformidad con as necesidades nacionales.

ARTICULO 93.- Se establece la educación laboral, como una modalidad no regular de sistema de educación, con programas de educación básica y capacitación especial.

ARTICULO 94.- Las empresas particulares cuyas operaciones alteren significativamente la población escolar en un área determinada, contribuirán a atender las necesidades educativas de conformidad con las normas oficiales y las empresas urbanizadoras tendrán esta misma responsabilidad en cuanto a los sectores que desarrollen.

ARTICULO 95.- Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.

ARTICULO 96.- La educación se impartirá en el idioma oficial, pero por motivos de interés público la Ley podrá permitir que en algunos planteles ésta se imparta también en idioma extranjero.

La enseñanza de la historia de Panamá y de la educación cívica será dictada por panameños.

ARTICULO 97.- La Ley podrá crear incentivos económicos en beneficio de la educación pública y de la educación particular, así como para la edición de obras didácticas nacionales.

ARTICULO 98.- El Estado establecerá sistemas que proporcionen los recursos adecuados para otorgar becas, auxilios u otras prestaciones económicas a los estudiantes que lo merezcan o lo necesiten.

En igualdad de circunstancias se preferirá a los económicamente más necesitados.

ARTICULO 99.- La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en Centros Regionales que a la otorgada en la capital.

ARTICULO 100.- Para hacer efectiva la autonomía económica de la Universidad, el Estado la dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.

ARTICULO 101.- Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario.

ARTICULO 102.- La excepcionalidad del estudiante, en todas sus manifestaciones, será atendida mediante educación especial, basada en la investigación científica y orientación educativa.

ARTICULO 103.- Se enseñará la religión católica en las escuelas públicas, pero su aprendizaje y la asistencia a los cultos religiosos no serán obligatorios cuando lo soliciten sus padres o tutores.

ARTICULO 104.- El Estado desarrollará programas de educación y promoción para grupos indígenas ya que poseen patrones culturales propios, a fin de lograr su participación activa en la función ciudadana.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Al nacer, la tarea de la Universidad Nacional tenía gran precisión: prestar la educación secundaria y formar un tipo bien definido de profesionales. "El Estado citó otra vez al ilustre fundador juzga necesario al bien de todos que haya buenos abogados, buenos médicos, ingenieros y arquitectos; cree que así lo exigen la paz social, la salud social y la riqueza y el decoro sociales, satisfaciendo necesidades de primera importancia"; esto, aparte de la tarea superior de la investigación de los problemas nacionales de que se habló ya al principio. Los jóvenes salidos de los grupos menos favorecidos de la fortuna recibirían un título que los lanzaría a la lucha por la existencia en un plan social superior.

A efecto de tener una mejor comprensión sobre la autonomía universitaria y su derecho constitucional, será oportuno precisar las reformas al artículo 3º Constitucional el cual a continuación señalamos.

5.1. Reformas al artículo tercero de la Constitución Política

"En su versión original el artículo 3º establecía que la enseñanza sería libre y la impartida en los establecimientos oficiales de educación tendría un carácter laico. Agregaba ese artículo que ninguna corporación religiosa, ni ministro de

cualquier culto, podrían establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que las escuelas de este tipo, de carácter particular, estarían sujetas a vigilancia oficial. Finalmente, el artículo apuntaba la gratitud de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.⁷⁶

Como se puede ver, la libertad que el artículo 3º establecía, coincidía con el laicismo obligado en los establecimientos oficiales. En segundo término, era bien clara la limitación para las corporaciones religiosas y para los ministros de los cultos, en el sentido de no poder establecer y dirigir escuelas de instrucción primaria, lo cual dejaba abierta la posibilidad para que establecimiento educativos de otro nivel sí pudieran funcionar bajo la dirección de ministros de algún culto religioso o ser organizados por alguna corporación religiosa.

Es también importante subrayar que el Estado se reservaba el derecho de ejercer una supervisión oficial sólo sobre las escuelas primarias particulares y que la gratitud de la enseñanza correspondía solamente a la de nivel primario impartido por el Estado.

Dentro de las reformas al artículo 3º Constitucional, cabe señalar la de 1934 dicha reforma se llevó a cabo a consecuencia de una iniciativa formulada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario.

⁷⁶ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *El Juicio de Amparo*. 22ª edición, Editorial Porrúa, México, S.A. México, 2001, p. 397.

En los considerandos de esa iniciativa se decía que el móvil era corresponder al plan sexenal que la convención del propio Partido había aprobado en su sesión celebrada en Querétaro.

En esta iniciativa se establecía con toda precisión que la escuela primaria debía excluir toda enseñanza religiosa, propiciando una respuesta verdadera, científica y racional a "todas y cada una" decía la iniciativa de las cuestiones que deben ser resueltas en el espíritu de los educandos, para formarles un concepto exacto y positivo del mundo que les rodea y de la sociedad en que viven, ya que de otra suerte la escuela no podría cumplir con la misión social asignada.

"Las características del artículo 3º, reformado en 1934, fueron las siguientes:

1º Se establecía que la educación impartida por el Estado sería socialista, excluiría toda doctrina religiosa, combatiendo el fanatismo y los prejuicios, y crearía en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

2º Se atribuía de manera exclusiva al Estado (Federación, Estados y Municipios) la facultad de impartir educación primaria, secundaria y normal, si bien podría otorgarse autorizaciones a los particulares que desearan impartir esos mismos niveles de enseñanza de acuerdo con las normas que el propio artículo establecía.

3º. Esas normas consistieron en:

- a) Las actividades y la enseñanza en los planteles particulares deberían ajustarse a la disposición de acuerdo con la cual la educación debía ser socialista y excluir toda doctrina religiosa. Asimismo, esas actividades quedarían a cargo de personas que: "en concepto del Estado, tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad y una ideología acorde con este precepto."

De acuerdo con lo anterior, se estatuyó que las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades para acciones que exclusiva o preferentemente realizarán actividades educativas, así como las asociaciones o sociedades ligadas de manera directa o indirecta con la propaganda del credo religioso, no podrían intervenir, en forma alguna, en las escuelas primarias, secundarias y normales, ni siquiera apoyándolas económicamente. A este respecto, ya el artículo 3º original, en su breve enunciado, señalaba que ninguna corporación religiosa ni ministro de algún culto, podría establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria y que, con relación a las escuelas primarias particulares, habría siempre una supervisión de carácter oficial.

- b) La definición de planes, programas y métodos de enseñanza correspondería, en todos los casos, al Estado.

c) Para su funcionamiento los planteles particulares deberían contar con una autorización expresa del poder público, el que, en cualquier momento y sin que contra sus resoluciones procediera recurso o juicio alguno, podría revocar esas autorizaciones. Con esto se estableció una excepción expresa por cuanto a la procedencia del juicio de amparo.⁷⁷

Se determinó que las disposiciones antes referidas regirían también para la educación de cualquier tipo o nivel, impartida a los trabajadores y a los campesinos.

Se introdujo el concepto de obligatoriedad de la educación primaria.

Se facultó al Estado para retirar, discrecionalmente y en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

Finalmente, se atribuyó al Congreso de la Unión la facultad de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público, y señalar las sanciones susceptibles de ser aplicadas a los funcionarios que no cumplieran o no hicieran cumplir las disposiciones correspondientes, así como a todos aquellos que las

⁷⁷ SCHERTZ, Luis. La educación en México. Op. Cit. p. 391.

infringieran. Lo anterior, se aclaró, era con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República.

Ciertamente, fue un proyecto de inspiración profundamente nacionalista y democrático el que llevó a concebir y a aprobar una reforma como ésta; pero sus resultados no fueron acordes con las motivaciones, y lejos de dar como fruto un texto compatible con las tradiciones liberales de México, lo que se produjo fue un híbrido que condujo a la pronta desapplicación y consecuente reforma del texto constitucional.

Los aspectos novedosos de la reforma de 1934, que se inscribieron en una nueva tradición mexicana en el área de la educación por contener principios compatibles con la estructura del Estado y que reforzaban su acción, son aquellos que establecieron la obligatoriedad de la educación primaria, la potestad del Estado para autorizar el funcionamiento de planteles particulares de cualquier nivel de enseñanza, así como para retirarles, en cualquier momento, el reconocimiento de validez oficial a los estudios que en estos planteles se impartieran. También fue importante facultar al Congreso de la Unión para unificar y coordinar la educación en toda la República y distribuir la enseñanza educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La Reforma hecha en 1946, fue trascendental por que suprimió la referencia a la educación socialista.

De acuerdo con esta reforma se estableció que la educación impartida por el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia.

Las características fundamentales de la reforma se pueden explicar así:

1º. El criterio que orientará a la educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando, para efecto, contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

2º. La educación será democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica y al régimen político, como al sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

3º. La educación será nacional, toda vez que será preocupación fundamental atender la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

4º. Será propósito de la educación, igualmente, contribuir a la mejor convivencia humana.

5º. Se autoriza a los particulares para impartir educación en todos sus tipos y grados, manteniendo el requisito de la autorización previa y expresa del poder público, como en 1934. Contra la negativa o la revocación de esa autorización no procede recurso legal alguno.

6º. Se excluyó a las corporaciones religiosas de intervenir en los planteles donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, así como la que se destine obreros y campesinos.

7º. Se mantuvo el concepto de obligatoriedad de la enseñanza primaria y se extendió el de gratitud a toda la educación impartida por el Estado.

Como se puede ver, la reforma de 1946 revocó los aspectos socialistas de la introducida en 1934, recogió y amplió varios otros de esta última reforma y agregó conceptos nuevos dentro del sistema constitucional mexicano. De particular importancia resulta, en ese caso, el concepto del Estado Social que aparece en el inciso a) de la fracción I.

“En 1979 la Universidad Nacional Autónoma de México celebró el cincuentenario de su autonomía universitaria. Con ese motivo fueron organizadas importantes actividades académicas que simbolizaron la vocación de los universitarios por ejercer la autonomía. De las múltiples opiniones expresadas,

tanto las que provenían de la comunidad universitaria como las que se originaban fuera de ella, resultó un amplio consenso en el sentido de que la autonomía de las universidades ha sido un elemento importante para el desarrollo de las casas de estudio y para el progreso de la cultura en el país.⁷⁸

Dentro de ese marco se inscribió la iniciativa del Presidente de la República para adicionar el artículo 3º y garantizar constitucionalmente la autonomía de las universidades. De la iniciativa presidencial hecha pública el 10 de octubre de 1979 y de las adiciones de que fue objeto en las Cámaras de Diputados y Senadores, deben subrayarse los siguientes elementos:

1. "El compromiso permanente del Estado en el sentido de respetar, de manera irrestricta, la autonomía de las universidades.
2. La autonomía forma parte del orden jurídico nacional y por ende las instituciones que la ejercen no pueden substraerse al acatamiento de ese orden nacional. Específicamente se precisa que no hay derecho territoriales por encima de las facultades del Estado.
3. La autonomía corresponde a cada institución. Las instituciones autónomas son, por lo mismo, independientes entre sí.
4. El ejercicio de la autonomía representa una responsabilidad para las instituciones de educación superior; responsabilidad que se traduce en el

⁷⁸ VALADEZ, Diego. El Derecho Académico en México. Op. Cit. p. 16 y 17.

ineludible cumplimiento de sus planes, programas y métodos de trabajo y en el adecuado aprovechamiento de los recursos de que han sido dotadas.

5. La autonomía supone, para las instituciones de educación superior, la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas.
6. Son fines de las instituciones autónomas educar, investigar y difundir la cultural.
7. Es condición del ejercicio académico en las instituciones autónomas de educación superior, observar los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas. No cabe, por lo mismo, ninguna forma de sectarismo.
8. Es atributo de las instituciones autónomas determinar sus planes y programas.
9. Corresponde a las Instituciones autónomas fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Con esto se garantiza que, en la determinación de los requisitos y procedimientos para ingresar, ser promovidos y permanecer en una institución de educación superior autónoma, sólo podrán intervenir los órganos académicos que de acuerdo con la legislación aplicable sean competentes. Cualquier práctica o pacto en contrario será nulo por inconstitucional.
10. Corresponde a las instituciones autónomas el derecho de administrar su patrimonio.

11. La iniciativa presidencial, con las adiciones que en este sentido fueron introducidas en la Cámara de Diputados y Senadores, también hizo referencia a la solicitud que las universidades habían formulado en el sentido de que se precisaran las modalidades de las relaciones laborales. A efecto de hacer compatibles estas relaciones con los fines de las instituciones académicas y con el orden autónomo que las rige, se estableció que las relaciones laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se normarán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional, de acuerdo con los términos y modalidades que al efecto establezca la Ley Federal del Trabajo y considerando que el trabajo en las universidades tiene características propias de un trabajo especial. Los términos y modalidades que haya de prever la Ley Federal del Trabajo deberán concordar con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones autónomas de educación superior.⁷⁹

La Ley no podrá desconocer esta circunstancia y, por lo mismo, deberá procurar que los derechos de los trabajadores académicos y administrativos se ejerzan sin desmedro de la autonomía de las universidades. De ahí que se estime imposible que las universidades, siendo autónomas ante el Estado y entre sí, puedan ser obligadas a establecer sus relaciones laborales no con sus propios trabajadores, sino con una sola organización sindical de carácter nacional.

⁷⁹ Ibidem. p. 19.

Dos argumentos importantes no permiten postular la conveniencia de que el régimen jurídico de las universidades sea definido por la Constitución. El primero consiste en reconocer la función social y nacional de las universidades. El segundo radica en que los universitarios deben y pueden demostrar que así como constituyen la respuesta a la necesidad social de proveer el progreso y el bienestar colectivo, responden también al imperativo de ofrecer nuevas alternativas para la vida jurídica nacional. En la medida que los universitarios y las instituciones a que pertenecen sean objeto de nuevos derechos y los ejerzan, estarán contribuyendo al robustecimiento de un Estado de derecho. Esto no significa, obviamente, que las universidades o sus miembros hayan de inscribirse en un proceso de militancia política; nada más lejos de la esencia universitaria y de la responsabilidad de las universidades que involucrarse en luchas que tienen que ser dirimidas en ámbitos distintos del académico. Pero lo que sí es cierto que la vocación de los universitarios y la misión de las universidades en el sentido de contribuir a resolver los problemas nacionales, demandan de cada universitario la clara concepción de que es necesario defender sus derechos y los de la institución que le ha formado. Esto no puede lograrse por las vías de hecho. Los cauces legales deben ofrecer a las universidades y a sus miembros las opciones reales para realizar sus legítimos intereses. En la medida que esto ocurra así, además de la defensa de las universidades se estará formando una conciencia colectiva de acatamiento del derecho que beneficiará a otras instituciones y a otros ciudadanos. He aquí, por

ende, uno de los aspectos más importantes que representa la constitucionalización de la autonomía universitaria.

“En México la necesaria reglamentación constitucional de la vida universitaria fue planteada desde 1933 por Alfonso Caso. En 1975, el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Guillermo Soberón, presentó al Presidente de la República un proyecto de adición a la Constitución Federal. Este precepto estaba referido exclusivamente a la regulación de las relaciones laborales entre la Universidad y su personal.”⁸⁰ La propuesta del Rector Soberón dio lugar a un amplio debate público, como resultado del cual aparecieron otras ideas que han sido consideradas pertinentes y merecieron ser incluidas en la reforma que ya se vio.

Resumiendo lo anterior, podemos decir que el artículo 3º se modificó el 28 de enero de 1992 y al 5 de marzo de 1993.

Esta reforma guarda una congruencia con la del 28 de enero de 1992, sobre los artículos 5º, 24, 27 y 130, teniendo como objeto reafirmar el régimen de libertades y el estado de derecho que debe imperar en nuestro país. Se extiende la educación obligatoria y gratuita a 3 niveles que son: preescolar, primaria y secundaria, con ello se pretende el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, permitiendo a mediano plazo que el país cuente con mayor

⁸⁰ CARRANCÁ Y RIVAS, Raúl. Op. Cit. p. 211.

fuerza productiva calificada, a través de la formación de técnicos especializados en las ramas que requiera cada Estado de la República Mexicana.

Es decir, consideramos que la educación secundaria debe ser técnica, toda vez que permitirá a los Estados ser autosuficientes en esta materia, lo que redundará en una menor afluencia de personas a la Capital, ya que habrá mayor generación de fuentes de trabajo y mejor productividad de los diversos sectores como son: el industrial, ganadero, pesquero, agrario, etc., logrando que nuestro país sea competitivo a nivel internacional y pueda afrontar un tratado de libre comercio.

Por los razonamientos expuestos, consideramos que para reformar este precepto se tomó en cuenta que el Estado, como garante de la libertad de creencias, no puede, sin perder su neutralidad, fomentar, inducir o promover la enseñanza religiosa. Su función en materia educativa es la de garantizar a todos los educandos del país, independientemente de que el centro educativo al que asistan sea público o privado la educación y el fomento de nuestros valores, cultura y tradiciones.

Se advierte también que la modificación del artículo 3º tiende a precisar que la educación que imparte el Estado, Federación, Estados, Municipios será laica. El laicismo no es sinónimo de intolerancia a anticlericalismo ni de censura a las creencias de una sociedad comprometida con la libertad.

Lo que se busca es evitar que la educación oficial privilegie alguna religión o promueva profesarla, pues ello lesionaría la libertad de creencias de quienes optan por mantenerse al margen de los credos. Por ello, se introduce al texto de la fracción I, la palabra "laica", además, se establece la exigencia de que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa; la fracción II fija el criterio que orientará a la educación.

Por lo que respecta a la fracción VI, podemos señalar que autoriza a los particulares impartir educación, estableciendo que, para la educación primaria, secundaria y normal, así como para aquella destinada a obreros y campesinos, los particulares requieren autorización expresa y que dicha educación deberá ajustarse a los planes y programas que establezca la autoridad; es decir, todo aquel particular que desee que los estudios impartidos en sus centros de enseñanza tengan validez oficial, deberá ceñirse a los lineamientos públicos que, para el efecto, fija la autoridad. En atención a ello, los programas y planes han de mantenerse ajenos a cualquier credo, es decir, han de ser laicos, confirmándose así el mandato constitucional.

Esta reforma conserva el mismo espíritu que la sufrió este precepto el 28 de enero de 1992 en la que se derogó el texto original de la fracción IV, el cual establecía que: "ni las corporaciones religiosas, ni los ministros de culto podrán intervenir en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesino."

Queda con ello superada esta prohibición, ya que la actual fracción VI establece que: "Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:

- a) Impartir la educación con apego a los mismo fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y
- b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley."

En conclusión consideramos que, en contraste con lo relativo a la educación oficial, en la educación impartida por los planteles particulares no existe la obligación de que ésta sea por completo ajena a cualquier doctrina religiosa. Lo anterior será sin perjuicio, como ya quedó señalado, de la obligación para los planteles particulares de cumplir con los planes y programas oficiales, además de orientar la educación que imparten en los términos del artículo en comento.

5.2. La autonomía y su régimen laboral

En lo que concierne a las relaciones laborales entre el personal académico y administrativo, por una parte, y las universidades, por la otra, la Cámara de Diputados modificó el texto de dicha iniciativa en el sentido de que dichas relaciones se debieran normar por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional de manera que concuerde (se entiende tal normación) con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

A su vez, el Senado, en lo que atañe a la misma cuestión, reformó la citada modificación que la Cámara de Diputados aceptó, habiendo quedado redactada la fracción VIII del artículo VIII del artículo 3º constitucional en los siguientes términos:

"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 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.⁸¹

Fácilmente se advierte que la iniciativa presidencial a que hemos aludido y el texto de dicha fracción VIII recogen los principios universitarios esenciales a que hicimos referencia y sin cuya observancia es inconcebible toda verdadera y auténtica universidad. A propósito de la autonomía, el presidente de la República expresa y enfáticamente hizo alusión a ella en la exposición de motivos de su mencionada iniciativa al afirmar que: "La autonomía universitaria es una institución que hoy es familiar a la nación mexicana. Es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía para que las instituciones de cultura superior se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de las libertades, jamás como fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado. Fortalecer esas instituciones arraigadas y obligadas con la colectividad nacional e independientes entre sí, es requisito indispensable para el cumplimiento de su objeto."⁸²

La cuestión medular que norma la invocada fracción VIII del artículo 3º constitucional consiste en las relaciones laborales de las universidades con su

⁸¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Juicio de Amparo. Op. Cit. p. 202.

⁸² Ibidem. p. 203.

personal académico y administrativo. En este punto, la disposición conducente expresamente prescribe que tales relaciones deberán regularse por lo que establece el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución. Sin embargo, esta regulación no es absoluta, o sea, que los profesores y trabajadores administrativos de las universidades gozan de todos los derechos que el indicado apartado "A" consagra en favor de los prestadores de servicios laborales, salvo los que sean incompatibles con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones universitarias. Esta incompatibilidad debe señalarse en la Ley Federal del Trabajo dentro de cuyo ordenamiento debe considerarse a la actividad del personal académico y administrativo de las universidades como un trabajo especial.

Utilizando el método de exclusión que preconiza la disposición constitucional que comentamos, se debe llegar a la conclusión de que los derechos subjetivos sociales que consagra el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, que son incompatibles con los principios y fines universitarios, son primordialmente, a nuestro entender, los que a continuación enunciamos:

- a) El de participación en las utilidades de las empresas a que se refiere la fracción IX de dicho precepto, pues es evidente que las universidades no tienen ningún carácter empresarial toda vez que sus fines no son lucrativos ni económicos en general;

- b) El de huelga previsto en las fracciones XVII y XVIII de dicho artículo constitucional, puesto que las instituciones universitarias no son unidades comerciales o industriales, ni entidades económicas o empresariales y en su actividad, que es cultural, científica y tecnológica, no operan los llamados factores de la producción son el trabajo y el capital y a cuyo equilibrio tiene el expresado derecho social. Además, admitir la procedencia de la huelga a favor del personal académico y administrativo de las universidades, implicaría también aceptar el absurdo de que éstas pudiesen decretar "paros" en sus actividades como derecho patronal cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y arbitraje (fracción XVIII);
- c) El de formar sindicatos únicos, ya que se coartaría la libertad asociativa de los profesores y trabajadores administrativos universitarios, que es un derecho derivado de la libertad de cátedra e investigación y, en general, del de libre expresión del pensamiento, que se afectaría gravemente por la obligación de pertenecer a una organización sindical única, máxime si ésta pudiese tener injerencia en cuestiones académicas y excluir a quienes no pertenezcan o hayan dejado de pertenecer a ella.

"Con fecha 20 de octubre de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Congressional que adicionó el Capítulo XVII al Título Sexto de

la Ley Federal del Trabajo en lo que concierne a la normación de las relaciones laborales universitarias. En el expresado Decreto se consigna el derecho de huelga para los trabajadores de las universidades autónomas en términos análogos a los que caracterizan tal derecho respecto de las empresas o unidades industriales. Creemos que la huelga, por sus naturales objetivos consistentes en establecer el equilibrio entre los factores de la producción, como son el capital y el trabajo, es no sólo contraria a la naturaleza y fines de las instituciones universitarias, sino opuesta a lo que dispone la fracción XVIII del artículo 123 constitucional. Sin embargo, pese a esta consideración, el derecho de huelga, instituido ya a favor de los trabajadores universitarios, es irreversible, teniendo dichas instituciones como única garantía frente a la suspensión ilegal de labores el procedimiento respectivo que previene la Ley Federal del Trabajo y la intervención, en él, de los órganos competentes del Estado.⁸³

Por lo que atañe a las incompatibilidades que señalamos en los apartados a) y c) que anteceden, las disposiciones que el invocado Decreto Congressional introdujo al citado ordenamiento las corroboran, especialmente las que se refieren a la prohibición de que exista un sindicato universitario único, que vendría a ser una permanente amenaza para todas las causas de estudio mexicanas.

⁸³ Ibidem. p. 206.

5.2.1. Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Administrativo

La historia de la adopción del sistema de negociación colectiva en instituciones educativas de enseñanza superior es más bien reciente, por lo que si bien todo parece indicar que su futuro puede ser promisorio, no por ello deja de ser incierto y las perspectivas de su implantación muy discutidas. En México constituye un fenómeno casi universal en la enseñanza superior; actualmente la polémica se dirige fundamentalmente a la amplitud y contenido de la materia sujeta a negociación colectiva, así como a los procedimientos y órganos para conocer de los conflictos colectivos, ya que hasta el momento no se ha producido una clara definición en tal respecto. Es por ello que el primer contrato colectivo de trabajo celebrado en la Universidad, objeto de estudio en este apartado, presenta un aporte al estudio de la legislación universitaria.

Los partidarios del sistema de negociación colectiva en educación superior ven su adopción como el advenimiento de una nueva etapa, que pondrá fin al autoritarismo y arbitrariedad que prevalecía en las relaciones laborales dentro de las universidades. Sherman y Loeffler se refieren al surgimiento del régimen de derecho en las universidades debido a que constituye el medio de hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades en materia de relaciones laborales a través del control de sus actos, es decir, el régimen de negociación colectiva vendría a ser una especie de sistema de contraloría a las autoridades en materia de cuestiones laborales.

Algunos autores incluso van más allá afirmando que, "de alguna manera, la negociación colectiva beneficia a las autoridades y a la administración en general, ya que a través del establecimiento de este sistema, se obliga a ambas fuerzas a su superación, a una revisión y al mejoramiento general de sus políticas eliminando por selección natural a los administradores y administradores débiles e incompetentes, permitiendo su sustitución por cuadros más capaces, lo que ciertamente redundaría en beneficio de la propia institución."⁸⁴

Hemos dicho, en la introducción al presente capítulo, que la Ley Federal del Trabajo de 1931 intentaba uniformar y crear certidumbre en las relaciones laborales. No habría de resolver, sin embargo, el problema de los Trabajadores al Servicio del Estado y, por ende, la situación de los trabajadores universitarios. Establecía, en su artículo 1º que se trataba de una ley de observancia general en toda la República y que su aplicación correspondía a las autoridades federales y locales, en los casos y términos que se indicaban. En su artículo 2º, señalaba que las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirían por las leyes de servicio civil que se expidiesen. Así, remita a los Trabajadores al Servicio del Estado a la ley del servicio civil correspondiente sin resolver el problema de su definición jurídica.

Recordemos que esa ley de 1931 reconocía tres instituciones para la defensa de la clase obrera: sindicato, contratación colectiva y huelga, en su artículo 3º.,

⁸⁴ VALADEZ, Diego. Op. cit. p. 21.

defina que trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual, o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo. En su artículo 4º. Patrón es toda persona física o moral que emplee el servicio de otra en virtud de un contrato de trabajo. A partir de su promulgación, la Unión de Empleados de la Universidad Nacional autónoma se empeñó en que los trabajadores universitarios quedaran respaldados por ella. En tal caso, la Universidad asumiría el carácter de patrón, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4º. De conseguirlo, los trabajadores universitarios quedarían en condiciones de ejercer lo establecido expresamente en la Ley: derecho a sindicalizarse, a celebrar contrato colectivo de trabajo con las autoridades universitarias y a la huelga.

En 1983, se promulgó el estatuto jurídico para los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, sentando las bases para regular las relaciones laborales de este tipo de trabajadores. A pesar de ello, los trabajadores de las instituciones de instrucción autónoma continuaron dentro de un marco de indefinición jurídica. Cuando en 1937 se proyectó y discutió este estatuto, se dudó si los empleados de la Universidad deberían quedar incluidos en el mismo. El Comité Ejecutivo de la organización laboral universitaria emitió un desplegado en el que expuso su punto de vista, manifestando que su inclusión en dicho estatuto resultaría atentatorio contra la autonomía de la Institución y ello implicaría una traición a los ideales de la juventud universitaria que la había conquistado. Pedía que la Universidad fuese

considerada como una institución particular, con calidad de patrón para el sindicato. Solicitaban ser integrados dentro de la Ley Federal del Trabajo ya que ésta no hace distinción alguna entre empresas con utilidad o sin ella para garantizar los derechos de los trabajadores. Hacía un llamado a los estudiantes honestos, advirtiéndoles que "sus derechos no son comunes y no era intención del Sindicato aniquilar a la Universidad (pues era su fuente de trabajo), sino que sólo queremos que se nos tome en cuenta como asalariados, con un mínimo de derechos, en comparación a los que tienen los demás trabajadores."⁸⁵ Como era de esperarse, la rectoría respondió con un punto de vista contrario al de la Unión en volantes repartidos el 26 de julio de 1937.

La discusión sobre la categoría de los trabajadores universitarios en lo referente a sus relaciones laborales, habría de prolongarse durante muchos años. Mucho antes (1932) del acontecimiento arriba citado, la Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma hizo expresa su opinión al afirmar categóricamente:

"La única característica que puede considerarse común entre los servidores de la Universidad y los empleados públicos, es que ambos gozan de los beneficios de la Ley de Pensiones, franquicia que nada tiene que ver con la naturaleza de los trabajadores mismos como sujetos de derecho de obrero, es decir, como trabajadores frente a su patrón."⁸⁶

⁸⁵ *Ibidem*, p. 22.

⁸⁶ GONZÁLEZ DEL RIVERO, Berta. *La autonomía Universitaria*. Op. Cit. p. 268.

En 1932, todavía reciente la promulgación de la Ley Federal del Trabajo y en una fase de ascenso del sindicalismo universitario, la Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma logró la firma del primer contrato colectivo de trabajo en una universidad en nuestro país. "Este primer contrato fue rubricado el 26 de febrero de 1932 por el representante de la Universidad Nacional Autónoma, rector Ignacio García Téllez, y por el representante de la Unión, su secretario general Manuel Vásquez Cadena. Sin embargo, el rector García Téllez lo firma con carácter provisional, pues deja la aprobación definitiva del convenio al Consejo o Gran Comisión de la Universidad.

El primer contrato colectivo de trabajo fue presentado en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje el 1º de marzo de 1932, comenzando a producir desde esa fecha, sus efectos legales, según el artículo 45 de la propia Ley Federal del Trabajo."⁸⁷

Ahora que hemos tocado uno de los aspectos centrales de este escrito, conviene que revisemos los conceptos que entran en juego dentro de un contrato colectivo de trabajo y las características que le impuso la Ley Federal del Trabajo de 1931.

a) Concepto de contrato colectivo de trabajo

⁸⁷ VALADEZ, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México, Fundación, Estructura y Funcionamiento. Op. Cit. p. 301.

DEFINICIÓN

"El contrato colectivo es un convenio celebrado entre sindicatos de trabajadores y patrones, estos últimos representados en sindicatos o en forma individual y tiene como objeto establecer las condiciones bajo las cuales debe presentarse el servicio. Este instrumento constituye el medio que tienen los trabajadores para mejorar las condiciones mínimas e irrenunciables que establece la ley, además de servir de guía para la formulación de otros contratos colectivos o en el proceso de creación de normas legales. En este sentido, el contrato colectivo es una fuente autónoma de derecho, generado por las partes contratantes y una fuente formal en cuanto a que el legislador la toma en cuenta para dar vida a las normas jurídicas laborales."⁸⁸

El contrato colectivo concreta un derecho de clase toda vez que su celebración constituye una obligación para el patrón y sus condiciones se hacen extensivas a todos los trabajadores de la empresa, sean o no miembros del sindicato contratante, además de que las cláusulas que lo componen vienen a darle contenido a las relaciones individuales de trabajo.

El contrato colectivo constituye también un recurso de la clase obrera para mejorar sus condiciones de trabajo y de vida al ser considerado en sí mismo como

⁸⁸ GONZÁLEZ DEL RIVERO, Bertha Elena. La Autonomía Universitaria y sus implicaciones laborales. 1929-1933 Op. Cit. p. 149.

una presunción de equilibrio entre los factores de la producción: capital y trabajo, Constituye, junto con el derecho de asociación y el derecho de huelga, los pilares fundamentales del Derecho Colectivo de Trabajo.

5.2.2.- Estatuto del Personal Académico

De lo anterior podemos decir que las funciones del personal académico de la Universidad son impartir educación superior para la formación de profesionales, investigadores, profesores y técnicos útiles a la sociedad; realizar investigaciones y estudios humanísticos y científicos, principalmente acerca de temas y problemas de interés nacional; desarrollar actividades conducentes a la difusión de la cultura, y participar en la organización, dirección y administración de las actividades mencionadas.

La enseñanza de las asignaturas que forman parte de los planes de estudio para el otorgamiento de grados académicos, títulos o diploma, se impartirá bajo el control académico de las facultades y escuelas que enumera el artículo 8º del Estatuto General de la Universidad.

La investigación y labores conexas que realice el personal académico se desarrollan en los institutos, en las facultades y escuelas que enumera el estatuto General y en los centros que dependan de las coordinaciones de ciencias y

humanidades. Las enseñanzas complementarias se podrán llevar a cabo en las dependencias citadas y en los centros y unidades de extensión universitaria.

El personal académico de la Universidad podrá pertenecer a las siguientes clases:

Técnicos académicos

Ayudantes de profesor o de investigador

Profesores e investigadores

El personal académico podrá laborar por contrato o tener nombramientos interinos o definitivos, salvo los ayudantes de profesor o de investigador, que no podrán tener nombramiento definitivo.

Los contratos se extenderán por tiempo determinado y para la realización de una tarea específica, a propuesta del director de la dependencia y con la aprobación del consejo técnico.

Se podrán otorgar nombramientos definitivos a profesores, investigadores y técnicos académicos que satisfagan los requisitos que establece el presente estatuto, previo dictamen favorable de la comisión y ratificación del consejo técnico.

Las funciones y características del personal académico de los centros de extensión universitaria, así como los procedimientos para designarlo, se establecen en el reglamento respectivo.

“De acuerdo con el artículo 41, del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, el personal académico ordinario al servicio de la universidad tiene los siguientes derechos:

- a) Realizar su trabajo académico con la más amplia libertad de investigación y de cátedra, dentro de los planes y programas aprobados, y exponer libremente los resultados de sus investigaciones.
- b) Percibir la remuneración que le corresponda en el presupuesto y beneficiarse con los aumentos que acuerde el consejo universitario conforme al procedimiento señalado en el artículo 63 del Estatuto General, así como con los aumentos que se otorguen por razón de antigüedad.
- c) Recibir las prestaciones, beneficios y servicios que otorguen las leyes y disposiciones aplicables.
- d) Percibir la remuneración que establezcan los reglamentos y acuerdos de la Universidad por el desempeño, dentro de la misma, de asesoría y por asistencia como jurado a exámenes y a comisiones.

- e) Percibir por trabajos realizados al servicio de la Universidad las regalías que le corresponden por concepto de derechos de autor y/o de propiedad industrial, de acuerdo con lo que fije el consejo técnico respectivo.
- f) Disfrutar de 40 días naturales de vacaciones al año de acuerdo con el calendario escolar, y, en su caso, los calendarios de actividades de las dependencias a que esté adscrito.
- g) Gozar de licencias en los términos de este estatuto y de las demás disposiciones aplicables.
- h) Manifiestar en todos los casos en que sea pertinente, su posición académica.
- i) Recibir las distinciones, estímulos y recompensas que puedan corresponderle, según los reglamentos y acuerdos universitarios aplicables.
- j) Votar en los términos que establezcan los reglamentos respectivos para la integración de los consejos técnicos y universitario y de otros cuerpos colegiados, y, en su caso, integrar dichos órganos.
- k) Organizarse, en forma congruente con la estructura orgánica de la Universidad.
- l) Ser funcionario académico, recibir la remuneración correspondiente mientras dure su función y reintegrarse, en su caso, a su dependencia

en el término de ésta, conservando la categoría y nivel anteriores a este nombramiento.

- m) Reintegrarse en las mismas condiciones a la dependencia donde estaba adscrito al terminar su licencia, en el caso de puestos administrativos, incompatibles con las funciones docentes o de investigación.
- n) Recurrir al consejo interno o al consejo técnico correspondiente en caso de desacuerdo con las autoridades o con las tareas que se le encomienden.
- ñ) En ningún caso podrá excederse de 48 horas por semana el tiempo total de los servicios remunerados que preste a la Universidad con cualquier cargo.”

De lo anterior, se desprende y se colige que la autonomía universitaria se extiende hasta los trabajadores universitarios que dan cátedra en dicha institución dándoles libertad y autonomía de cátedra.

5.3.- La autonomía y el Tribunal Universitario de la UNAM

El ejercicio de la función disciplinaria es inherente a todo grupo organizado, y lo ejecutan tanto las entidades públicas como privadas, con el objeto de dar mantenimiento de una conducta ordenada y ajustada a los deberes que a cada quien corresponden.

"El derecho disciplinario antiguamente fue considerado como un apéndice del derecho penal, lo que de alguna forma resulta explicable ya que tan sólo él reparó en la naturaleza sancionadora de ambos. Con mucha razón se ha señalado que el derecho disciplinario no se rige necesariamente por el principio "nullum crimen nulla poena sine lege", "legale iudicium" y "non bis in idem". La disciplina corporativa (administrativa o asociacional) tienen un fin propio que es independiente del ordenamiento jurídico penal, de ahí que el derecho disciplinario, no integre el derecho penal sustantivo sino el derecho administrativo o el derecho de las asociaciones o grupal."⁸⁹

Debe tomarse en cuenta que el derecho disciplinario no hace referencia al delito, sino a una falta administrativa, esto es, una autoridad disciplinaria no reconoce de la comisión de un delito, sino de una falta o de una conducta que de alguna forma constituye una violación a los ordenamientos internos, y que la sanción correspondiente se impone en cuanto a una dependencia jerárquica existente o en cuanto a lo dispuesto por el respectivo contrato societario.

Si bien es cierto que la función disciplinaria tiene un carácter administrativo, debemos advertir que el ejercicio de esta función en el seno de la Universidad Nacional Autónoma de México tiene características muy peculiares, dada la adopción que ha hecho de los elementos formales del acto jurisdiccional para la aplicación de disciplinas.

⁸⁹ VARIOS AUTORES. La Autonomía Universitaria. Op. Cit. p. 179.

Estos elementos formales que de acuerdo con la tesis de Eduardo Couture "son la existencia de jueces, partes y de un proceso, contribuyen a dar la apariencia al Tribunal universitario de un verdadero tribunal, es decir órgano jurisdiccional; sin embargo, debe repararse en el hecho de que estos elementos formales no son los que le dan su naturaleza al acto jurisdiccional, sí, en cambio, la función y el contenido. Por eso pueden encontrarse actos que aún reuniendo todos los elementos del acto jurisdiccional no pueden reputarse jurisdiccionales, en cuanto que su dirección y finalidad son diferentes."⁹⁰ De esta suerte debe advertirse que el contenido de los actos realizados por el Tribunal Universitario no consiste, como fin en sí mismo, en "asegurar la justicia, la paz social y demás valores jurídicos mediante la aplicación eventual coercible del derecho", sino sencillamente en corregir la conducta de un miembro de la comunidad universitaria mediante la imposición de una disciplina.

Por eso es que tuvo razón el maestro Niceto Alcalá Zamora y Castillo al afirmar que: "pese a su nombre, el Tribunal Universitario no es un verdadero órgano jurisdiccional, sino un mecanismo para el ejercicio de una función netamente administrativa, cual es la potestad disciplinaria en el ámbito de la Universidad".⁹¹

⁹⁰ Ibidem. p. 180.

⁹¹ Ibidem. p. 182.

No obstante la afirmación anterior consideramos importante señalar con mayor detalle las razones que, en conjunto, nos llevan a pensar que el Tribunal Universitario no es un órgano jurisdiccional.

La función jurisdiccional es una función cuyo ejercicio corresponde al Estado; esto quiere decir que la "unción pública de hacer justicia" es ejercida por los órganos estatales. A este respecto debe advertirse que el Tribunal universitario no es un órgano estatal, sino un órgano representativo de una institución que es definida por su Ley Orgánica como un organismo descentralizado y, como consecuencia de ello, tiene una responsabilidad jurídica propia e independiente de la del Estado. Por otra parte no se puede afirmar, que el Estado haya delegado en la Universidad el ejercicio de una parte de la función jurisdiccional, ya que ni el texto de la Constitución lo autoriza ni los términos de la Ley Orgánica nos lo hace suponer. Si bien es cierto que la institución es autónoma, su autonomía se manifiesta en tres órdenes perfectamente diferenciados a los que ya nos hemos referido, y ninguno implica que la UNAM tenga encomendado el ejercicio de la función jurisdiccional; sí, en cambio, el ejercicio de una función disciplinaria.

b) El Tribunal universitario no goza de imperium; aunque si bien es cierto que es eventual que el proceso disciplinario universitario ofrezca la posibilidad de la aplicación coercible de la resolución en el evento, el Tribunal Universitario carece por sí mismo de los medios para ejecutar su sentencia.

c) Las resoluciones que pronuncia el Tribunal universitario no son revisadas por órganos del Poder Judicial Federal, como sucede con los demás órganos jurisdiccionales. Las resoluciones del Tribunal universitario eventualmente adquieren la calidad de cosa juzgada, es decir, no existen medios impugnativos contra ellas y se convierten en inmodificables. En los juicios planteados por el personal académico o administrativo ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, con motivo de la imposición de una disciplina que pudiera afectar sus intereses gremiales, no se estaría impugnando una resolución, sino planteando un proceso laboral perfectamente distinto.

Constantemente se ha denunciado, y ciertamente sin razón alguna, que el Tribunal universitario es uno de los tribunales especiales prohibidos por el artículo 13 Constitucional, tales argumentos caen por tierra desde un primer momento, puesto que, como ya lo mencionamos, el Tribunal Universitario no es un verdadero tribunal y que el desenvolvimiento de la función disciplinaria no implica, por tanto, la existencia de un fuero jurisdiccional universitario.

Pero aún en el supuesto de que el Tribunal Universitario fuese un verdadero órgano jurisdiccional (con lo que no estamos de acuerdo), este no sería especial, o mejor excepcional (que son la clase de tribunales que realmente prohíbe el artículo 13 Constitucional), ya que un tribunal especial está caracterizado porque se crea con la finalidad específica de que conozca "X" o "Z" asunto, o sea, se

particularizan los negocios que va a examinar y porque, al concluir el conocimiento de esos asuntos para los cuales fue creado, cesa de tener capacidad para conocer otros negocios, es decir, desaparece como tribunal. En el caso del Tribunal Universitario este conoce de una generalidad de asuntos, no se establece después de la realización de los hechos controvertidos en el proceso, ni se disuelve después de la resolución del mismo, lo que quiere decir, que posee un carácter de permanencia.

Pero si el tribunal universitario no es un órgano jurisdiccional, y si tampoco se puede negar la existencia de un "conflicto de relevancia jurídica, calificado por la pretensión de uno y por la resistencia de otro", es decir, litigio y que existe un órgano creado ex profeso para dirimir tales controversias, entonces, ¿Cuál es la naturaleza del Tribunal Universitario?

El ejercicio de toda función disciplinaria, como tal, supone el desarrollo de un mecanismo autodefensivo, pues a pesar de la adopción de garantías y trámites de la naturaleza procesal, el conflicto surgido entre el miembro de la comunidad universitaria y la institución es resuelto por ella misma a través de un órgano representativo, como es el Tribunal Universitario; en otras palabras, el Tribunal Universitario, aunque no es el órgano directamente en conflicto, tampoco es un tercero sustraído y ajeno a la institución, razón por la que sus resoluciones son parciales en cuanto a su procedencia e imparciales en cuanto a la objetividad del pronunciamiento dada su integración colegiada y plural.

Ciertamente, la expresión Tribunal Universitario es causante de las dudas que en cuanto a su naturaleza jurídica se han presentado; la modificación de su nombre por el de Comisión, Junta o cualquier otro, en nada vendría a cambiar su naturaleza.

La existencia del Tribunal Universitario constituye una garantía para los alumnos y para los miembros del personal académico de contar con un proceso disciplinario y justo ya que se les otorgan los medios necesarios para aportar los elementos que en su caso demuestren su inocencia.

5.3.1 Reglamento del tribunal Universitario.

El Reglamento del Tribunal Universitario de la Comisión de Honor consta de 32 artículos y tres transitorios donde a groso modo se establece lo siguiente.

El Tribunal Universitario estará constituido como lo indica el artículo 99 del Estatuto General.

Los miembros del Tribunal Universitario podrán excusarse con justa causa y podrán ser recusados a solicitud de los interesados. El Tribunal conocerá de las excusas y recusaciones, aprobándolas o rechazándolas por mayoría de votos.

Para el caso de que se actualice algún impedimento que ocasione la excusa o recusación de un miembro del Tribunal, éstas se resolverán de conformidad con las reglas de suplencia establecidas en el reglamento en comento.

El Tribunal Universitario conocerá y resolverá sobre faltas a la Legislación Universitaria del personal académico y de los alumnos, en los términos del Título VI del Estatuto General.

El procedimiento comienza con la remisión del caso que hagan las autoridades universitarias a que se refiere el artículo 93 del Estatuto General a la Secretaría del Tribunal Universitario, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se tenga conocimiento de la presunta infracción, mediante escrito que contendrá la exposición de los hechos y las pruebas que se aporten para fundarlos, salvo en los casos de suspensión o expulsión provisional señalados en el artículo 93 del Estatuto General, en que deberán hacerlo dentro de un plazo que no exceda de tres días a partir de la imposición de la sanción provisional.

El Tribunal Universitario tendrá absoluta libertad para allegarse las pruebas que considere convenientes para el mejor conocimiento y resolución de los asuntos de su competencia.

La diligencia del derecho de audiencia previa se llevará a cabo el día programado para tal efecto hasta su conclusión, sin formalidad especial, en la que se oír al presunto infractor y se recibirán y desahogarán las pruebas que para tal efecto deberán preparar con anticipación los interesados, siempre y cuando tengan relación directa con los hechos.

En el caso de que el presunto infractor no comparezca sin justa causa a la diligencia del derecho de audiencia previa estando debidamente notificado, ésta se desahogará con los elementos que obren en el expediente respectivo, aun sin su presencia.

Concluida la audiencia con la presencia del presunto infractor, se le podrá citar para que acuda a notificarse de la resolución el día y hora que se señale para tales efectos.

Para la revisión de la sanción de amonestación impuesta en los términos del artículo 93 del Estatuto General, los alumnos sancionados deberán solicitarla ante el Tribunal Universitario, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se le notifique.

La revisión de las sanciones impuestas por los Consejos Técnicos a los miembros del personal académico deberá solicitarse ante el Tribunal Universitario en el plazo establecido en el artículo 112 del Estatuto del Personal Académico, con excepción de la resolución que les separe de su cargo cuando tengan más de tres años de servicios, la cual será revisada de oficio por la Comisión de Honor conforme lo indica el artículo 27 del reglamento antes citado.

El Tribunal Universitario revisará las sanciones señaladas en los dos artículos anteriores siguiendo el procedimiento establecido en el mismo ordenamiento.

La resolución del Tribunal para los casos de revisión podrá confirmar, modificar o revocar la sanción de que conozca, deblendo ser dictada en los términos del Capítulo IV (De la Revisión ante el Tribunal Universitario).

Como podemos ver, el tribunal universitario es un órgano colegiado y su integración varía según conozca de asuntos relativos a los alumnos, o de asuntos concernientes al personal académico, e, incluso, de acuerdo a la clase de personal académico de que se trate.

Los miembros del Tribunal Universitario son permanentes y no permanentes. Los miembros permanentes son el Presidente y el Secretario; el presidente es el profesor más antiguo del Consejo Técnico de la Facultad de Derecho y el Secretario es el Abogado General de la UNAM. Los miembros no permanentes son los vocales.

5.4.- Defensoría de los Derechos Universitarios

El Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios consta de 13 artículos y 2 transitorios donde se establece de manera genérica lo siguiente.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales

de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria; realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer, en su caso, soluciones a las autoridades de la propia Universidad.

La Defensoría se integra con un Defensor y dos Adjuntos que lo auxiliarán en sus funciones y los substituirán en sus ausencias, y además con el personal técnico y administrativo que se considere necesario.

La Defensoría podrá establecer delegaciones de área cuando sea preciso para su debido funcionamiento.

El Defensor será designado por la Comisión de Legislación Universitaria del Consejo Universitario de una terna integrada por el Rector. Los Adjuntos y el personal técnico serán nombrados y removidos por el Rector a propuesta del Defensor.

La Defensoría de los Derechos Universitarios estará facultada para recibir las reclamaciones o quejas de los afectados en los derechos de carácter individual que les otorga tanto la Ley Orgánica como el Estatuto General y la Legislación Universitaria, por actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios o dependencias administrativas o académicas, y también podrá conocer de oficio de las denuncias que se publiquen por la prensa, y en especial en la Gaceta UNAM.

La Defensoría conocerá de oficio o a petición de parte las reclamaciones, quejas, inconformidades o denuncias que formulen los estudiantes, profesores, investigadores y técnicos académicos cuando en las mismas se alegue la infracción de sus derechos de carácter individual, por actos, resoluciones u omisiones contrarios a la Legislación Universitaria, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o se hayan dejado sin respuesta las solicitudes respectivas dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta los términos establecidos, en su caso, por la Legislación Universitaria.

Se excluyen de la competencia de la Defensoría las afectaciones de los derechos de carácter colectivo; los de naturaleza laboral; las resoluciones disciplinarias; o las evaluaciones académicas de profesores, comisiones dictaminadoras o consejos internos o técnicos, así como en general aquellas violaciones que puedan impugnarse por otras vías establecidas por la Legislación Universitaria.

Pueden acudir ante la Defensoría, pero deberán hacerlo personalmente, los estudiantes y los miembros del personal académico de la UNAM.

Quedan excluidos los funcionarios administrativos o académicos, y en general los que desempeñen cargos de confianza que dependan del Rector, a no ser que se trate de sus derechos derivados de actividades académicas.

La Defensoría de los Derechos Universitarios deberá rendir un informe general anual y de carácter público, tanto al Rector como al Consejo Universitario, en el cual señalará (de manera impersonal) los asuntos que se le hubiesen planteado, aquellos que fueron admitidos, las investigaciones realizadas, así como los resultados obtenidos, incluyendo las estadísticas necesarias para la debida comprensión de sus actividades.

También formulará en dicho informe las recomendaciones que se consideren convenientes para perfeccionar la Legislación Universitaria y los procedimientos académicos y administrativos, de acuerdo con las experiencias adquiridas y los problemas más significativos que ha debido analizar.

Además, este órgano podrá rendir informes especiales cuando considere que lo amerita la gravedad o importancia del asunto o de las situaciones planteadas.

El Defensor, asimismo, informará periódicamente al Rector sobre las actividades realizada por su oficina

5.4.1.- Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios

El reglamento citado consta de 38 artículos y uno transitorio donde de acuerdo al tema que nos ocupa, establece lo siguiente.

Los estudiantes y los miembros del personal académico de la UNAM podrán interponer, individualmente reclamaciones, quejas o denuncias cuando consideren que se han afectado los derechos que les otorga la Legislación Universitaria.

La Defensoría de los Derechos Universitarios es el órgano de carácter independiente encargado de recibir las reclamaciones a que se refiere el párrafo anterior, realizar las investigaciones necesarias, ya sea a petición de parte o de oficio, y proponer soluciones al funcionario correspondiente.

Para el cumplimiento de las finalidades que le atribuye el Estatuto, la Defensoría gozará de plena libertad de acción respecto de cualquier autoridad universitaria.

La Defensoría estará integrada por el Defensor de los Derechos Universitarios, quien será su titular.

Además será auxiliado por dos Defensores Adjuntos, y por el personal técnico de confianza y administrativo que permita el presupuesto respectivo. El Defensor y los Adjuntos durarán en el cargo cuatro años, con posibilidad de ser designados por otro periodo igual.

Cuando las necesidades y el presupuesto lo permitan podrán establecerse delegaciones en las unidades académicas ubicadas fuera de la Ciudad Universitaria.

Todos los integrantes de la Defensoría, están obligados a guardar reserva respecto de los asuntos que se ventilen en la Defensoría.

El procedimiento respecto a reclamaciones, quejas, inconformidad o denuncia, presentados individualmente ante la Defensoría, por estudiantes o miembros del personal académico, se seguirá conforme a los principios de inmediatez, concentración y rapidez, debiendo tomar la Defensoría las medidas pertinentes para evitar formalidades innecesarias.

La Defensoría es competente para conocer de las reclamaciones que formulen individualmente estudiantes o miembros del personal académico que consideren violado un derecho establecido en su favor por la Legislación Universitaria o por actos, resoluciones u omisiones de los funcionarios, profesores, dependencias administrativas o académicas, o cuerpos colegiados académicos, de facultades, escuelas o institutos, que sean contrarios a la Legislación Universitaria, cuando sean irrazonables, injustos, inadecuados o erróneos, o se hayan dejado sin respuesta las solicitudes respectivas dentro de un plazo razonable, tomando en cuenta los términos establecidos, en su caso, por la Legislación Universitaria.

La Defensoría, tanto para determinar su competencia, como para dictar sus recomendaciones, tendrá la mayor libertad de solicitar los elementos de prueba que considere necesarios y que resulten relacionados con el caso concreto tanto

del quejoso y del funcionario supuestamente responsable, como de aquellas otras dependencias o funcionarios que de alguna manera resulten relacionadas al caso, pudiendo establecer los términos y plazos para que se aporten los citados elementos.

Al formular la solicitud a que nos referimos en el párrafo anterior la Defensoría anexará una copia de la reclamación, queja o denuncia presentada por el interesado, a fin de que el funcionario supuestamente responsable y los demás funcionarios y dependencias requeridos a proporcionar información estén en conocimiento de la acusación y en posibilidad de aportar los elementos necesarios, en el tiempo señalado para tal efecto.

5.5.- La Universidad Nacional Autónoma de México, como autoridad en materia de amparo

Antes de entrar al tema en estudio es indispensable mencionar que el amparo es un juicio que se inicia a petición de parte por la acción que ejercitan los gobernados ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le cause agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por finalidad anular los actos que vulneran sus derechos de los cuales son titulares.

Las bases constitucionales del juicio de amparo se encuentran establecidas en los artículos 103 y 107 del Pacto Político Federal, que estable como órgano de control constitucional, al Poder Judicial Federal, facultándolo para invalidar los actos de autoridades o leyes violatorios de garantías individuales y dispone que el amparo puede impugnar actos o leyes de los tres poderes.

La cuestión básica que debe dilucidarse consiste en determinar si la Universidad Nacional Autónoma de México y, consiguientemente, sus órganos directivos, son autoridades contra cuyos actos procede el juicio de amparo. La Universidad como ya lo he mencionado es un organismo descentralizado del estado, estructurada fundamentalmente por su Ley Orgánica (de 30 de diciembre de 1944) expedida por el Congreso de la Unión, misma que determina que es una corporación pública, organismo descentralizado del estado, dotado de plena capacidad jurídica y gozando en su régimen interior de autonomía (artículos. 1 y 2 de dicha ley), por lo que de la lectura de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma, revela, de modo expreso, los caracteres que el legislador quiso otorgar a la Universidad Nacional. En donde aparecen como propósitos legislativos crear a la universidad, como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una función social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo.

Asimismo se le delegaron funciones estatales, con definición de atribuciones y responsabilidades; se reconoció su autonomía como ideal de los gobiernos revolucionarios; para cumplir con los fines de impartir una educación superior y estudiar los problemas que afecten al país; se le dieron las más amplias facilidades de trabajo y de gobierno interior, se le proveyó de fondos o de elementos económicos, asignándole un subsidio anual, fijado en el presupuesto de egresos. De tales propósitos terminantemente expresados, se desprende la conclusión de que la Universidad Nacional de México, tiene la naturaleza jurídica de una institución de Estado.

Corresponde al concepto de corporaciones con determinadas funciones estatales; pero descentralizadas de la acción directa gubernamental, pudiendo ser más o menos estrechos los vínculos que unan a la propia corporación con el Estado, y que además, por el objeto de la institución, interesa asimismo a la colectividad social y a los altos fines de todo gobierno, lo anterior tiene sustento en el criterio jurisdiccional emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XVII, mayo de 2003, Tesis Primera XI/2003, pagina 239, que refiere "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P. XXVIII/97, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, febrero de 1997, página 119, determinó que conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos, **las universidades públicas son organismos públicos descentralizados con autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno**, en atención a la necesidad de lograr mayor eficacia en la prestación del servicio que les está atribuido y que se fundamenta en su libertad de enseñanza, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines. En congruencia con ese criterio, y en virtud de la autonomía que el dispositivo constitucional citado le concede a la Universidad Nacional Autónoma de México, ésta se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autoregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir a su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa”.

“La autonomía universitaria se revela en que es la Universidad misma, sin injerencia de ningún órgano del Estado, la que organiza como estime conveniente tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, pues su Ley Orgánica sólo establece los lineamientos fundamentales para su estructuración y sus autoridades, a quienes por modo general señala sus atribuciones.

La universidad, como institución pública que es, tiene por finalidad "impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad" (art. 1 de la ley); y en el desempeño de estos objetivos actúa autónomamente, sin guardar dependencia jerárquica con ningún órgano del Estado. Es más, en la integración de las autoridades universitarias, la entidad estatal no tiene injerencia alguna.⁹²

Asimismo, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, emitió el criterio aislado, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, febrero de 1997, Tesis I.4.A.194.A, pagina 809, que señala "UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. LA AUTONOMIA DE QUE GOZA NO LA EXCLUYE DE LA APLICACION DE LAS LEYES QUE CONFORMAN EL ESTADO DE DERECHO. La autonomía de que goza la Universidad Nacional Autónoma de México significa que queda en libertad de nombrar a sus autoridades, elaborar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación, así como administrar su patrimonio sin la injerencia del Estado, pero tal albedrío no puede extenderse al grado de suponer que la institución no está sujeta al régimen jurídico del país, es decir, que pueda conducirse con absoluta independencia, ya que ello podría provocar anarquía y arbitrariedad; por lo que si entre la diversidad de actos emitidos por los funcionarios universitarios se encuentran aquellos que reúnen los atributos esenciales del proceder autoritario, como la

⁹² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 207.

unilateralidad, imperatividad y coercitividad, que se traducen en la posibilidad de actuar sin el consenso de los particulares y aun en contra de su voluntad imponer sus determinaciones, dichos actos son susceptibles de ser analizados a través del juicio de amparo, y la sentencia que se pronuncie, cualquiera que sea su sentido, dejará intocada la autonomía de la Universidad, ya que obviamente podrá continuar ejerciendo la libertad de autodirigirse, con la única salvedad de que como ente integrante de nuestra sociedad deberá respetar los derechos constitucionales que rigen en nuestro país; consecuentemente, los actos de la Universidad Nacional Autónoma de México que ostentan las cualidades para considerarlos como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, pueden ser examinados a través de éste, sin perjuicio de la autonomía de que goza tal institución.

Desde mi interpretación, la capacidad de decisión que se le confirió a la Universidad Nacional, esta supeditada los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del estado, por lo que la autonomía no significa extraterritorialidad en excepción del orden jurídico, situación que se genero con la finalidad de que la Institución logre el pleno desarrollo, por lo que el Legislador Federal habilito a dicho Organismo para que emita disposiciones administrativas de observancia general que regulen su vida interna (art. 8 fracc. I de la Ley).

Hablando Jurídicamente las garantías individuales que consagra la Constitución de la República se establecieron a favor de todo sujeto que se

encuentre en situación de gobernado, entendiéndose por tal a aquél cuya esfera es susceptible de implicar la materia de afectación de algún acto de autoridad, es decir de algún acto que provenga de un órgano del Estado y en el que, por sus caracteres de unilateralidad, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal, pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, es decir ejercen facultades decisorias que le están atribuidas en la Ley y por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por ende se traduce en verdaderos actos de autoridad.

Como se deduce de lo anterior, la garantía individual entraña una relación jurídica de carácter constitucional entre el estado y sus autoridades, por una parte, y el sujeto que como gobernado resienta en su esfera un acto del poder público, por la otra. En consecuencia, esa relación jurídica existe entre los alumnos o los profesores de la universidad y las autoridades universitarias, ya que estas son órganos del estado que desempeñan el poder público o poder de imperio que, en los términos del artículo 41 Constitucional, se ejerce por medio de los poderes de la unión en el ámbito federal o por los poderes de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores, dentro de la esfera federal tal poder se encomienda al Presidente de la República (quien lo ejerce a través de los múltiples órganos administrativos que le están subordinados), La ley Orgánica de la Administración

Pública Federal estable en sus artículos 1º, 2º, 3º y 45, estable que la administración pública centralizada esta formada por las Secretarías de Estado y por los Departamentos Administrativos y que la administración pública descentralizada se integra, entre otros, de los organismos descentralizados, asimismo, tenemos que la Universidad Nacional es parte integrante de la administración pública paraestatal, habida cuenta que en su Artículo 1 de su Ley Orgánica, se define como una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica, así que aun que no forme parte de poder ejecutivo si constituye un órgano auxiliara del mismo.

Igualmente se advierte en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales " Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público social; o III. La aplicación o la obtención de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

•Andrés Serra Rojas define a la descentralización administrativa en los siguientes términos: 'La descentralización administrativa es la técnica de la organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y

sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su Poder político regulador y de la tutela administrativa”⁹³

Considero que en los órgano o autoridad universitaria se deposita el poder de imperio del Estado, por lo que dichos órganos o autoridades presentan la índole de autoridad para los efectos del amparo, toda vez que sus actos emanan de un órgano descentralizado del estado, tal y como se establece en su artículo 1 de su ley orgánica. Sin embargo cabe agregar que no todos los actos de que emite la Universidad Nacional Autónoma de México, son necesariamente, actos de autoridad para efectos del amparo, sino sólo aquellos en que afecta la esfera jurídica de los particulares mediante el ejercicio del Poder, sea que lo haga dentro de las atribuciones jurídicas que las disposiciones le otorgan, o fuera de ellas; sirve de apoyo a lo anterior el criterio Jurisprudencial, emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XV, marzo 2002, Tesis 2ª 12/2002, página 320. “UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD IMPUGNABLE A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO. Las universidades públicas autónomas son organismos descentralizados que forman parte de la administración pública y, por ende, integran la entidad política a la que

⁹³ SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998. p.

pertenecen, esto es, la Federación o la correspondiente entidad federativa;

además, se encuentran dotadas legalmente de autonomía, en términos del artículo 3o., fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que gozan de independencia para determinar por sí solas, supeditadas a los principios constitucionales que rigen la actuación de cualquier órgano del Estado, los términos y condiciones en que desarrollarán los servicios educativos que presten, los requisitos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y la forma en que administrarán su patrimonio, destacando que en la ley en la que se les otorga la referida autonomía, con el fin de que puedan ejercerla plenamente, se les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general. En ese tenor, una vez que un gobernado cumple con los requisitos que le permiten adquirir la categoría de alumno previstos en las respectivas disposiciones legislativas y administrativas, incorpora en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones, por lo que la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa, o por tiempo indefinido le impide continuar disfrutando de dicha situación jurídica, **constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral,** lo cual hace innecesario acudir a los tribunales ordinarios para que surtan efectos las consecuencias jurídicas impuestas por el órgano decisor sin el consenso del afectado” Contradicción de tesis 12/2000. Entre las sustentadas por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el

entonces Quinto Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Segundo en Materias Penal y Civil del propio circuito. 8 de febrero de 2002. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina. Tesis de jurisprudencia 12/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de febrero de dos mil dos.

Por lo anterior es que jurídicamente se puede determinar que la Universidad Nacional Autónoma de México ejerce el poder de imperio respecto de los particulares, no siendo indispensable que dicho imperio o acto de autoridad se ejerza con coacción alguna o el uso de la fuerza pública, sino que los actos que emanen de ella o por sus funcionarios reúnan los atributos esenciales del proceder autoritario, como la unilateralidad, imperatividad, y que con los mismo crean, modifican o extinguen por si o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, y que con los mismo se modifiquen derechos.

Podemos determinar, que no todos lo actos que emanen de la Universidad pueden ser considerados como de autoridad, habida cuenta que pueden existir algunos que revisten las características, como puede ser la unilateralidad, y que con los mismo crean, modifican o extinguen por si o ante situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, como es el caso de una acto proveniente de una relación laboral de la Universidad con sus empleados administrativos, en la cual a manera de ejemplo se puede rescindir la relación laboral con cualquier empleado, siendo este un hecho unilateral y que afecta la esfera jurídica de su

empleado, sin embargo dicha relación laboral se encuentra regulada por su contrato colectivo de trabajo, por lo que se tratará de un relación meramente laboral.

Caso contrario sucede con la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa ha un alumno de su institución, o por tiempo indefinido lo que le impide continuar disfrutando de la situación jurídica que venía gozando como estudiante, lo que constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral.

CONCLUSIONES

P R I M E R A: La educación, en el aspecto nacional, tiene la finalidad de continuar desarrollando el programa de mejoramiento económico y cultural de nuestro pueblo. Recalcando el concepto que el hombre es un ser que debe vivir día con día mejor y con la mayor dignidad posible en lo que respecta a la cultura y a sus libertades, para el logro de esto, es necesario encontrar la transformación constante de la sociedad y de los sistemas de producción económica, a tal grado de obtener la desaparición de las fronteras económicas del mundo contemporáneo.

empleado, sin embargo dicha relación laboral se encuentra regulada por su contrato colectivo de trabajo, por lo que se tratará de un relación meramente laboral.

Caso contrario sucede con la determinación mediante la cual una universidad pública autónoma lo expulsa ha un alumno de su institución, o por tiempo indefinido lo que le impide continuar disfrutando de la situación jurídica que venía gozando como estudiante, lo que constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa, expresión de una relación de supra a subordinación, que tiene su origen en una disposición integrada al orden jurídico nacional y que implica un acto unilateral.

CONCLUSIONES

P R I M E R A: La educación, en el aspecto nacional, tiene la finalidad de continuar desarrollando el programa de mejoramiento económico y cultural de nuestro pueblo. Recalcando el concepto que el hombre es un ser que debe vivir día con día mejor y con la mayor dignidad posible en lo que respecta a la cultura y a sus libertades, para el logro de esto, es necesario encontrar la transformación constante de la sociedad y de los sistemas de producción económica, a tal grado de obtener la desaparición de las fronteras económicas del mundo contemporáneo.

S E G U N D A: La educación, en el aspecto internacional, tiene el propósito de que el hombre sea el transmisor de aquellos valores que lleven a la humanidad a la igualdad de las naciones, dentro de un sistema de nivelación económica y de las más amplias libertades; de la misma manera se propone inculcar en la mente humana los mejores propósitos de paz y confraternidad universal, por medio de los ideales democráticos y de la socialización de todas las funciones que en la actualidad son de carácter individual.

T E R C E R A: "La educación desde el punto de vista científico, establece dos premisa: Primera.- "Los conocimientos que se imparten por el educador tienen que referirse a cosas y fenómenos capaces de comprobación científica. Segunda.- Los procedimientos a través de los cuales el educador trasmite los conocimientos, ajustándose a la vez a ciertas normas científicas.

C U A R T A: "La Universidad es un centro de saber de cultura, de tecnicidad, de formación de profesionales, de orientación para la vida; es decir, la Universidad debe ser considerada como eje alrededor del cual gira toda la vida de una sociedad. En cierta medida, porque se trata solamente de un aspecto de la vida social que es el cultural."

QUINTA: Considerando únicamente sus diferencias esenciales, podemos decir, que existen dos criterios para determinar cuales son las finalidades de la universidad.

- I. Un criterio restringido o tradicional, que sólo otorga a la Universidad, como fines dos funciones básicas: a) La función de formar profesionistas y b) La función cultural superior.
- II. Un criterio amplio o moderno que, otorga a la Universidad, además de las dos funciones ya citadas, una tercera función que podemos llamar, c) La función social de la Universidad moderna.

Como se observa, tratándose de explicar cuáles son los fines de la educación superior o universitaria ya no hay uniformidad de criterio.

S E X T A: Por autonomía pueden entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado en tanto que están directamente relacionadas con el servicio público de educación, en este caso del tipo superior, es decir, el Estado se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad creadas por él. En segundo lugar, la autonomía, se otorga solo mediante un acto jurídico emanado del órgano Legislativo, o sea federal o local, por lo que no existe autonomía emanada de los actos del Ejecutivo o Judicial. En tercer lugar la autonomía se ejerce solo por algunos organismos descentralizados del Estado, por lo que no es posible concebir

una dependencia u organismos integrado a la estructura del gobierno central y que al mismo tiempo sea autónomo. Por último, y como consecuencias de todo lo anterior, no puede concebirse la autonomía fuera del marco jurídico o sea del Estado, de allí que la autonomía sea una condición jurídica que sólo pueda otorgarse a instituciones públicas.

S É P T I M A: La autonomía no es más que un grado externo de descentralización; si bien puede haber organismos descentralizados que no sean autónomos, no es posible que haya organismos autónomos que no sean descentralizados. En términos generales la descentralización en una figura jurídica mediante la cual se reiteran determinadas facultades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización solo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía a universidades e instituciones de educación superior de carácter público también se faculta a los miembros de la comunidad respectiva para autogobernarse y establecer sus propias normas, estatutos o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto legislativo del Estado a través del cual se les otorgó la autonomía.

O C T A V A: La autonomía se enmarca en el concepto de descentralización, que puede ser de dos clases: descentralización política, que da lugar a la forma federal

del Estado y descentralización administrativa, que de ordinario existe en los Estados Unidos por razones de eficiencia operativa.

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.

NOVENA: Las características de la autonomía universitaria son:

- "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 y permanencia del personal académico;
- 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 interesante resaltar que la autonomía universitaria se asemeja a la autonomía de las entidades federativas: la facultad de legislar en un ámbito interno teniendo como guía una norma de carácter superior que no deben contravenir.

- 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.”

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

D É C I M A: La Ley actual declara que la Universidad Nacional Autónoma de México “es una corporación dotada de plena capacidad jurídica.” El artículo 1º del anteproyecto de ley que presentamos dice: “que la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública” etc. Dos palabras en la nueva redacción del artículo 1º señalan, en nuestro concepto, no un nuevo carácter que se pretenda dar a la Universidad de México, sino el reconocimiento, por la ley, del carácter que siempre ha tenido y tendrá la Universidad:

D É C I M A P R I M E R A: No es posible que nuestra Universidad pierda el carácter de Universidad Nacional. Ella ha sido a través de su historia, el semillero

de donde han salido los hombres que han creado la cultura de México y los que han dirigido esta cultura, no sólo en su aspecto universitario, sino en todas sus formas. La Universidad de México, por su historia, por su tradición, está íntimamente unida a la vida de la nación. Si en el futuro se crearon otras universidades sostenidas principalmente con fondos del Gobierno Federal, como la nuestra, no por eso perdería su carácter y el haber sido la institución de alta cultura que se fundó por la unificación de aquéllas escuelas nacionales que durante largos años sostuvieron la tradición del pensamiento mexicano: Escuela Nacional Preparatoria, Escuela Nacional de Medicina, Escuela Nacional de Jurisprudencia, etc.

DÉCIMA SEGUNDA: La reforma que proponemos a ustedes, descansa en tres principios fundamentales. El primero consiste en llevar a la práctica en sus términos, las consecuencias que se derivan de la definición misma de la Universidad, como una corporación pública, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

El segundo principio, es determinar que la Universidad Nacional Autónoma de México, por sus características y atribuciones que constitucionalmente tiene establecidas puede considerarse que los actos que emanen de ella o de sus

autoridades son actos de autoridad. Toda vez que sí bien es cierto que se encuentra dotada de una autonomía especial, la misma no debe confundirse con el ejercicio indebido de la extraterritorialidad legal y mucho menos cuando uno o varios actos afectan las garantías individuales de los gobernados.

Por último, el tercer principio es la concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios, y que se traducen en un fin fundamental, considerado desde dos puntos de vista distintos, pero nunca opuestos: enseñar y aprender.

Si nosotros estamos de acuerdo con estos tres postulados fundamentales para la organización de nuestra Universidad, primero en su Ley Orgánica y después en su Estatuto, los otros preceptos serán mera consecuencia, o bien medios técnicos para realizar estos fines fundamentales. Por eso conviene, en primer lugar, explicar estos principios y discutirlos, para buscar después cuáles son las reglas técnicas que debemos emplear para que tales postulados se realicen en la mejor forma posible.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Arte Administrativo. 10ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1997.

BOLAÑOS MARTÍNEZ, Víctor Hugo. Síntesis Histórica de la educación en México. La educación actual. 7ª edición, Editorial Educación y Cultura. S.A. México, 1998.

BOLIO ONTIVEROS, Edmundo. Historia de la educación pública y privada hasta 1910. 4ª edición, Editorial Patria, S.A. México, 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional. 17ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. El Juicio de amparo. 22ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

CARPIZO, Jorge. Derecho constitucional. 7ª edición, Editorial UNAM, México, 1999.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl. La Universidad Mexicana. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

CASO, Alfonso. Antología del Pensamiento Universitario. 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

CASTAÑEDA, Gualberto. Historia de la Autonomía Universitaria. 3ª edición, Editorial UNAM, México, 1994.

DE LA SERNA, Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. 7ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2000.

GARCÍA STHAL, Consuelo. Síntesis Histórica de la Universidad de México. 3ª edición, Editorial Trillas, México, 1995.

GONZÁLES DEL RIVERO, Bertha. La Autonomía universitaria y sus implicaciones laborales 1929-1933. 5ª edición, Editorial CESU-UNAM, México, 1990.

LARROYO, Francisco. Historia comparada de la Educación en México. 15ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1996.

LOZANO VÁSQUEZ, Alberto. El Estado y la Cultura. 5ª edición, Editorial UNAM, México, 1992.

MATEOS M. Agustín. Etimologías Grecolatinas del Español. 10ª edición, Editorial Esfinge, S.A. México, 2000.

MENDEIETA Y NIÑEZ, Lucio. Historia de la Facultad de Derecho. 2ª edición, Editorial, UNAM, México, 1990.

MUÑOZ LEDO, Porfirio. La Educación Superior en México. 6ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

O'GORMAN, Edmundo. Justo Sierra y los Orígenes de la Universidad de México. 2ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

SCHERZ, Luis. La Educación en México. 10ª edición, Editorial Trillas, S.A. México, 1993.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. T. I. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

VALADEZ, Diego El Derecho Académico en México. 2ª edición, Editorial UNAM, México, 1987.

VALADEZ, Diego. La Universidad Nacional Autónoma de México. Fundación, Estructura y Funcionamiento. 4ª edición, Editorial UNAM, México, 1998.

LEGISLACIÓN

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 2002.

UNAM, Legislación Universitaria, México, UNAM, 1998.

LEY GENERAL DE EDUCACIÓN, México, Porrúa, S.A. 1998.

UNAM, "LEGISLACIÓN ACADÉMICO LABORAL UNIVERSITARIA," UNAM, MÉXICO, 1995.

UNAM, "COMPILACIÓN DE LA LEGISLACIÓN UNIVERSITARIA." UNAM, MÉXICO, 1998.

UNAM, "CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL" Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA. 3ª edición. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho. Garantías y Amparo. 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 2001.

Diccionario de la Real Academia Española. 14ª edición, Editorial Grolier, México, 1998.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. T. III. 10ª edición, Editorial Dris-Kill, Argentina, 1990.

OTRAS FUENTES

CUEN SÁNCHEZ, Manuel, CARBAJAL Ángel y CARRILLO FLORES, Antonio. Revista Semanal de Derecho y Jurisprudencia. T. V. Nº 2 Abril-Junio, México, 1994.

SOBERÓN, Guillermo. La Autonomía Universitaria. Revista de la Universidad Vol. 28
Número 11, México, 1974.

Varios Autores. La Autonomía Universitaria en México. 4ª edición, Editorial, UNAM,
México, 1979.