

I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. EXTENSIÓN Y LÍMITES	15
1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA	16
2. LA AUTONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO	18
3. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL <i>DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN</i> EL 9 DE JUNIO DE 1980	19
4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA AUTÓNOMA	20
a) Los organismos descentralizados autónomos	21
b) La autonomía técnica	22
c) La autonomía orgánica	22

I. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. EXTENSIÓN Y LÍMITES

El principio de autonomía universitaria fue producto de la reforma al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efectuada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980.

El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingresos, promoción y perma-

nencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. ...

La inclusión de este texto en la Constitución viene antecedida de un largo proceso histórico y legislativo.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

En sus orígenes y en el orden universal, las universidades responden, básicamente, a dos modelos:

A. Modelo Anglosajón

- En este modelo las universidades surgen como producto de la iniciativa privada, que aporta el patrimonio inicial y establece sus estatutos; su vida se rige por las reglas del mercado y, en esa medida, no tienen vínculo de compromiso con el Estado. Así, la autonomía de las universidades no es resultado de una concesión de los poderes públicos, sino la consecuencia de su especial concepción; y

B. Modelo Napoleónico

- Las funciones de las universidades que correspondían a este modelo son consideradas como del Estado y, por ende, se adscriben como servicios integrados en su jerarquía administrativa, de tal suerte que sus autoridades y financiamiento eran gubernamentales.

Con el transcurso del tiempo se observa el surgimiento de universidades públicas en el mundo anglosajón y la reivindicación de la autonomía para las universidades públicas en los países que seguían el sistema napoleónico.

Al respecto, debe señalarse que el movimiento surgido en la primera mitad del siglo XX en América Latina y desarrollado más tarde en Europa (por ejemplo en España a finales de los años sesenta y comienzo de los setenta), tuvo por finalidad esencial terminar con la autoridad del Estado en la dirección universitaria, y sustituirla por una dirección colegiada integrada por profesores, estudiantes y graduados en igualdad de representación, así como lograr su autogestión.

Sin embargo, estas nuevas formas adoptadas por las universidades americanas no han logrado la autonomía en los términos de las universidades anglosajonas, es decir, no se conciben como entidades autosuficientes en un mercado abierto, sino que se organizan en un modelo de autogestión.

En este sentido, las universidades actuales se encuentran en un punto intermedio entre los modelos universitarios referidos, los cuales se van configurando en forma diversa en las distintas latitudes.

Así, en México esta evolución institucional conforma un sistema sustentado en la educación como un servicio público por definición constitucional, estableciéndose un servicio educativo de modalidad mixta, esto es, donde participan tanto el Estado como los particulares, pero en este último caso sujeto a los lineamientos y objetivos previstos en la Constitución.

De esta forma, se registra la existencia de las universidades privadas, por una parte, cuyo régimen institucional refleja el modelo universitario anglosajón, en cierta forma moderado por la exigencia de apearse a una plataforma de principios constitucionales y, por la otra, las universidades públicas dotadas de una autonomía consensuada académicamente.

El proceso de la autonomía universitaria en México tiene sus primeros atisbos en la regulación del entonces Colegio de San Nicolás de Hidalgo, en el Estado de Michoacán, en el año de 1917; en la legislación de San Luis Potosí, en 1923, para concretarse en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929.

2. LA AUTONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

A manera de antecedente, y para una mejor comprensión de este aspecto, cabe referirnos aunque sea someramente a la evolución de la Universidad Nacional Autónoma de México como modelo universitario nacional.

Nuestra Máxima Casa de Estudios fue creada en 1910 mediante ley constitutiva que le confirió carácter de un órgano del Estado, y como tal, subordinada a sus decisiones, en primer término en cuanto a la designación de su rector, quien era nombrado directamente por el Presidente de la República. En lo referente a su jefatura, ésta recaía en el secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes. Además, el rector estaba obligado a rendir informes anuales a dicha dependencia.

En 1929 el Presidente de la República expidió, en uso de facultades extraordinarias, la ley orgánica de la universidad, en la cual se establecía, de manera expresa, su autonomía. No obstante, en esta etapa la institución aún se encontraba estrechamente vinculada con la organización jerárquica del Estado, ya que el Consejo Universitario requería para su integración de un delegado de la Secretaría de Educación Pública; su rector era designado por este Consejo a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República, y subsistía

la obligación de la universidad de rendir informe anual de sus actividades al titular del Ejecutivo.

En 1933 se promulgó una nueva ley orgánica que otorgó expresamente autonomía absoluta a la universidad, aunque su vigencia fue efímera.

Finalmente, el 30 de diciembre de 1944, se expidió su actual ley orgánica, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1945, en cuya exposición de motivos se expresó que la finalidad de este ordenamiento era llevar a la práctica los objetivos delineados en la definición misma de la institución, caracterizada como una corporación pública dotada de plena capacidad jurídica, y cuya misión u objetivos esenciales eran los de impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, así como difundir y ampliar la cultura.

3. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE JUNIO DE 1980

En la exposición de motivos de la reforma constitucional al artículo 3o., fracción VIII, (ahora VII), se precisa que es compromiso permanente del Estado respetar irrestrictamente la autonomía de las instituciones de cultura superior para que se organicen, administren y funcionen libremente, y sean sustento de libertades. Por el contrario, jamás se concibió como una fórmula que pudiera implicar el otorgamiento de un derecho territorial por encima de las potestades del Estado. En recto entendimiento, se confirma el principio constitucional de

igualdad de los mexicanos ante la ley; que contra el pueblo no caben fueros ni privilegios derivados de una falsa jerarquía social, ni aun de la noble y digna encomienda empeñada en la búsqueda de la verdad. Se ratifica que incluso en este campo impera el precepto de que no hay libertad sin ley, y que es el Estado, en uso pleno de la soberanía popular, el que otorga, limita o restringe tales facultades. No cabe otro Estado dentro del Estado mexicano. No existe en el orden jurídico nada sobre él, ni al margen del régimen constitucional.

La autonomía es la facultad de autogobernarse en lo académico, pero en el marco de los lineamientos generales de una ley orgánica que no se dan los universitarios a sí mismos, pues ello equivaldría a sustraerse de la vida de la sociedad a la que pertenecen y al orden legal de la República. Así, la autonomía no es sinónimo de impunidad.

El Estado asume hacia las universidades e institutos autónomos de educación superior el compromiso de financiar sus actividades, por tanto, éstos deben corresponder a la sociedad con el cumplimiento de sus funciones y con la obligación de rendir cuentas sobre el uso adecuado de los recursos públicos puestos a su disposición.

4. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA AUTÓNOMA

Con relación a la naturaleza y alcance de la autonomía universitaria, conviene referirnos a la resolución unánime del Tribunal en Pleno que recayó sobre el amparo en revisión 1195/92, en sesión de 14 de noviembre de 1996, al definir a los organismos descentralizados autónomos.

a) Los organismos descentralizados autónomos

En el artículo 49 de la Constitución General de la República, se dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A su vez, la administración pública encomendada al Poder Ejecutivo se organiza, esencialmente, en dos formas: la centralizada y la descentralizada.

La administración pública centralizada se presenta en una estructura de órganos de diversos niveles, dependientes unos de otros en una relación de jerarquía presidida por su jefe máximo, en el nivel federal representado por el Presidente de la República, y en el local por los gobernadores de los Estados.

La administración pública descentralizada se expresa, a su vez, en una estructura de organismos desvinculados en diverso grado de la administración central, a los que se encomienda el desempeño de algunas tareas administrativas por razones de servicio, colaboración o necesidades regionales. En esta área del Estado se incluyen también las empresas de participación estatal, en las que se apoya para desarrollar acciones de intervención en la economía del país. Ambos tipos de entidades conforman la llamada administración paraestatal.

Sus objetos específicos son diversos. Así, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece en su artículo 14 que los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo objeto es:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El otorgamiento de personalidad y patrimonio propios a los organismos que nos ocupan, obedece a la necesidad de darles una simple autonomía técnica o una verdaderamente orgánica, o bien ambas, con el fin de que cumplan los cometidos a su cargo.

b) La autonomía técnica

Implica el no sometimiento de los organismos descentralizados autónomos a las reglas de gestión administrativa y financiera aplicables por lo general a todos los servicios centralizados del Estado.

c) La autonomía orgánica

Este concepto se traduce en la especial organización interna del organismo que le permite, incluso en caso extremo, el autogobierno.

Bajo esta óptica, se trata de una autoadministración en el marco de las leyes, restringida a la ejecución de los fines específicos encomendados a dichos organismos.

Esto es, los organismos descentralizados muestran una forma de organización administrativa del Estado no ajena a

éste, que utiliza una autonomía para efectos de gestión y para lograr un desarrollo eficaz de las funciones que tienen encomendadas, por lo que es inadmisibles afirmar que no son parte del Estado.

Lo que en realidad se produce es, en términos de la doctrina, la afectación de una parte de los bienes del Estado, que siguen siendo de su propiedad, en beneficio de necesidades del servicio atendido, limitando así la responsabilidad del propio Estado a la persona que representa el patrimonio afectado. Y si bien tales organismos obran en nombre propio, en rigor actúan en nombre y por cuenta de un patrimonio especial del Estado, en relevo del concepto de su patrimonio general.

En efecto, es cierto que la autonomía de las universidades presenta orígenes, evolución y rasgos muy específicos; sin embargo, tal y como se encuentra concebida en nuestro orden jurídico, no es sino una fórmula para lograr el funcionamiento más eficaz de las universidades públicas en cuanto instituciones creadas para la prestación de un servicio público.