

CAPÍTULO CUARTO	
HACIA LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL	87
I. Consideración general	87
II. Autonomía y Estado	94
III. Dato formal y razón sustancial de la autonomía	100
IV. Autonomía y ley	104
V. Organismos descentralizados y órganos autónomos	107

CAPÍTULO CUARTO HACIA LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

I. CONSIDERACIÓN GENERAL

Antes de que se elevara la autonomía universitaria al rango constitucional, que no significó, *ope legis*, el automático reconocimiento de la autonomía de todas las instituciones públicas de educación superior, había avanzado sustancialmente el proceso de autonomía de esos centros, por determinación de los legisladores federales, en el caso de la UNAM y de la Universidad Autónoma Metropolitana, y locales, en otros muchos. Si antes de 1948 sólo había tres instituciones públicas autónomas,²⁷⁶ en la segunda mitad del siglo XX el proceso se aceleró y la gran mayoría de esas instituciones habían alcanzado la condición de autónomas, con escasas excepciones, que gradualmente desaparecerían. En tal virtud, la reforma constitucional llegó a recoger una tendencia constante y profunda, la formalizó y consolidó en el más alto rango del ordenamiento mexicano, y estableció con claridad el marco para el desarrollo futuro en este sector.

Unos años antes del proceso de constitucionalización de la autonomía universitaria, prevalecía en diversos medios la idea de que ya era necesario llevar este concepto a la ley suprema, con un doble propósito: admisión del principio y precisión de sus alcances. Sería la culminación de muchos trabajos y favorecería la solución de algunos problemas pendientes. El presidente de la República sostuvo, en un encuentro con rectores el 20 de julio de 1977: “es inaplazable ya definir, si es posible a nivel constitucional, lo que es la autonomía universitaria... que la soberanía nacional, en su propio ámbito interno, dé la dimensión de la autonomía”.²⁷⁷

²⁷⁶ Esas tres instituciones eran la Nacional Autónoma de México (1929), el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1931) y el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca (1934), según informa González Avelar, “La legislación mexicana...”, en González Avelar y Lara Sáenz, *op. cit.*, nota 230, p. 33.

²⁷⁷ “Inaplazable definir la autonomía universitaria”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, *cit.*, nota 9, p. 26.

Ese pronunciamiento coincidía con otros provenientes de fuentes universitarias. Había una corriente favorable, como *supra* señalé, a la recepción constitucional de la autonomía. En este sentido se había pronunciado la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria (Quito, 1977), cuando reafirmó “como aspiración fundamental de la universidad latinoamericana el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria y (recomendó) en aquellos países que no lo han hecho que promuevan su inclusión en las constituciones”.²⁷⁸

En 1979 había madurado la opinión de instalar en la norma constitucional la autonomía universitaria, tras algunas tentativas que no tuvieron fortuna. Esto permitiría crear una especie de núcleo duro de aquella figura —que es la característica misión constitucional, desde una perspectiva ortodoxa— a partir del cual construir el aparato detallado y total de la institución en la ley subalterna. Ir más allá del núcleo duro, como en efecto fue la propuesta de 1979, obedeció, al estilo del constitucionalismo mexicano originado en 1917: la tensión empujó hacia arriba la estipulación jurídica, con un doble propósito que se explayó, con algún detalle, en la redacción: a) de proclamación normativa y programática de una decisión fundamental superveniente, ya que no primordial; y b) de protección frente a las vicisitudes de la vida política y los arbitrios del poder. Fue así que el presidente López Portillo presentó al Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Diputados, una iniciativa de adición al artículo 3o. constitucional, de fecha 10 de octubre de 1979.²⁷⁹ La reforma, ampliamente discutida en el Congreso de la Unión, fue aprobada por mayoría de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.²⁸⁰ Concluido el proceso ante las Cámaras y las legislaturas de los estados, la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980.

Se pudo alojar la autonomía en diversos parajes de la geografía constitucional. Se optó, con razón, por hacerlo en el artículo 3o., es decir, dentro

²⁷⁸ “Conceptos sobre autonomía...”, *op. cit.*, nota 9, p. 30.

²⁷⁹ La iniciativa consultaba la adición de la fracción VIII, acerca de la autonomía universitaria, y el cambio de número de la última fracción del texto entonces vigente, que pasaría a ser fracción IX. Se dio lectura a la iniciativa en sesión del 16 de octubre. *Cfr. Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, pp. 419 y 420.

²⁸⁰ En la Cámara de Diputados, 266 votos en favor y 41 en contra; en la de Senadores, 52 votos a favor y 1 en contra. *Ibidem*, p. 514.

del precepto destinado a regular, también “a la mexicana” —lo digo como elogio—, el tema de la educación. Este precepto, norma esencial dentro de la Constitución —esencial, insisto, para el estilo constitucional social de la ley suprema de México—, ha sido objeto de varias reelaboraciones en las que han dejado su huella los tiempos y las circunstancias por las que atravesaron no sólo la educación misma, sino las pretensiones de la nación, o si se prefiere, del Estado o del gobierno en turno, expresadas, como en ningún otro lugar, en el destinado a regular la educación, trazar un perfil de persona y de nación y zanjar antiguas o nuevas tensiones.

De ahí que el artículo tercero pueda ser calificado —si se autoriza la expresión— como el precepto épico de la ley fundamental, que acumula los trabajos, resume las batallas y establece, o lo pretende, el controvertido horizonte de la nación. En su hora, el artículo 3o. tuvo una extensión y una pretensión que iban más allá de las acogidas en otros textos constitucionales. La aparición de nuevas leyes fundamentales, sobre todo en la última mitad del siglo XX, ha traído ampliaciones y precisiones apreciables en materia educativa: fines, protección, especialidades, características, financiamiento, etcétera.

Con todo, el precepto mexicano —que en este aspecto supera medio siglo de existencia— mantiene una posición señera en la definición de sus objetivos, que son, al mismo tiempo, proyectos de la nación. Así lo vio, con razón, la iniciativa del Ejecutivo de 14 de diciembre de 1945: “Es natural que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación, es decir, de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán”.²⁸¹

No faltó razón al constituyente Mújica para asegurar, cuando se discutía el proyecto en Querétaro, que “ningún momento de los que la Revolución ha pasado ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁸² Hay distancia, más que cronológica, entre el texto que propuso el señor Carranza en 1916 —y que quiso asegurar, infructuosamente, con su presencia en la

²⁸¹ *Ibidem*, p. 381.

²⁸² *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, pp. 176 y 177.

sesión en que se deliberaría sobre este punto—²⁸³ y el que introdujo la comisión y aprobó el Congreso en 1917, y entre éste y los que vendrían a rehacer la norma, con diverso alcance, en los sucesivos pasos de 1934, 1946, 1980, 1992 y 1993.

En el proceso emprendido en 1979 y culminado en 1980 se produjo más que una concisa referencia a la autonomía, como la hay en otras Constituciones del mundo, que la aseguran con expresión breve y terminante. De nuevo, con el aire analítico y ético del constitucionalismo mexicano, el Poder Revisor de la Constitución llegó todavía más lejos: instaló en el nicho de la fracción VIII, que hoy es la VII, por el movimiento de números que provino de la reforma de 5 de marzo de 1993, un estatuto de la institución autónoma. No quiso el Constituyente confiar al legislador secundario la facultad y la responsabilidad de sellar los caracteres principales de la autonomía. Optó por hacerlo él mismo, a través de atribuciones y garantías, como verá adelante. De ahí que el núcleo duro de la autonomía contenga más elementos de los que figuran en muchos otros ordenamientos supremos, como lo muestra el derecho constitucional comparado.

La brevísima exposición de motivos del Ejecutivo Federal sobre la reforma autonómica, fechada el 10 de octubre de 1979, pone en manos de las universidades públicas del país la iniciativa material de la reforma, aunque la formal hubiese quedado, por supuesto, en las de quien tiene esa facultad conforme al artículo 71 de la Ley suprema. Esto refuerza el carácter social, en el doble sentido al que ya me referí, del ordenamiento autonómico universitario. Como la Ley de 1944, aunque menos explícitamente que ésta, la reforma constitucional de 1980 viene de las universidades en primera instancia, y sólo en segunda, casi por encargo o encomienda, del presidente de la República. Dos son los temas encomendados por las universidades públicas al Ejecutivo Federal, conforme a la exposición de motivos: garantizar la autonomía y precisar, con arreglo a ésta, las relaciones laborales.²⁸⁴

²⁸³ Dijo Carranza a los diputados, mediante oficio: “Manifiesto a ustedes en contestación a su atenta nota fechada el 11 del presente, en que se sirven comunicarme que la discusión de los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Proyecto de reformas a la Constitución Política de 1857 presentada por mí a ese Honorable Congreso Constituyente y sobre las cuales ha dictaminado la comisión respectiva, se verificará hoy en la sesión de la mañana, que tendré la satisfacción de concurrir a los debates cuando se trate de discutir el artículo 3o. del referido proyecto”. *Ibidem*, p. 176.

²⁸⁴ En la exposición de motivos, el presidente de la República indicó al Congreso: “Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional.

En esa exposición, el presidente: a) fija un marco de filosofía educativa que rechaza “postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica” y supone un sistema “ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura”; b) recuerda que la autonomía deriva de la ley; c) reconoce el carácter histórico de aquélla, con cincuenta años de vigencia, y su calidad de institución “familiar a la nación mexicana”; d) la resume como facultad de organización, administración y funcionamiento libres de las instituciones de cultura superior, que les permita ser “sustento de las libertades” y centros de formación de “individuos que contribuyan al desarrollo del país”; e) rechaza la versión de autonomía como “enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”; f) reafirma el compromiso estatal de “respetar irrestrictamente la autonomía”; g) declara que las instituciones autónomas se hallan “obligadas con la colectividad nacional”; h) subraya la responsabilidad que aquéllas tienen “del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines”, e i) manifiesta ante quiénes existe esa responsabilidad: “primeramente ante las propias comunidades, y en última instancia ante el Estado”.²⁸⁵

La fórmula de la fracción VII anuncia lo que es la autonomía, pero no la estatuye o reconoce, por sí misma, en todas las universidades e instituciones públicas de educación superior. Lo que ocurra con éstas dependerá —y así lo previene la Constitución— de la ley de autonomía, un ordenamiento específico que se sustenta en la disposición constitucional.²⁸⁶ Hasta hoy no existe una ley general sobre autonomía universitaria, como la hay en otros países, y tampoco parece indispensable que la haya aquí, aun-

Por ello el Ejecutivo a mi cargo ofreció que enviaría a la consideración de vuestra soberanía este proyecto”. *Ibidem*, pp. 420 y 421.

²⁸⁵ *Ibidem*.

²⁸⁶ Cfr. Carpizo, Jorge, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, en *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta informativa*, vol. 9, año 9, 31, septiembre-diciembre 1980, pp. 713 y 714. En el mismo sentido, cfr. Cervantes Ahumada, Raúl, “Necesario evitar confusiones al aplicar la adición propuesta”, *op. cit.*, nota 9, p. 21. En el debate de 1979 sobre la adición al artículo 3o. constitucional, el diputado David Alarcón Zaragoza hizo ver que el proyecto “no otorga ninguna garantía constitucional como lo hace la Constitución, delega a la ley ordinaria el otorgar o no otorgar la autonomía”. *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, pp. 494 y 495.

que pudiera resultar útil, en el futuro, para reconocer la evolución general de la materia, evitar dispersiones y armonizar el desarrollo y el desempeño de la educación pública superior.

La Ley General de Educación no constituye el ordenamiento a media vía entre la Constitución y la ley autonómica institucional. Esto se desprende de la exclusión expresa que hace aquel ordenamiento, cuando el segundo párrafo de su artículo 1o. resuelve que “la función social educativa de las universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones” (artículo 1o., segundo párrafo). Con ello queda claro que el alcance de la Ley de Educación como ordenamiento reglamentario del artículo 3o. no llega hasta la fracción VII de éste.

A falta de esa ley general, el tránsito entre la situación prevista en la norma suprema y el régimen de cada universidad o instituto en particular se cumple en un solo paso: de la Constitución se va inmediatamente a la ley institucional, como las orgánicas de la Universidad Nacional o la Universidad Autónoma Metropolitana, o sus equivalentes en los estados de la federación. Así, la norma constitucional opera como un marco de la institución autónoma, un diseño deliberado y puntual, un modelo preciso. Cabe preguntar si la Universidad no puede salir de este marco, que constituye un espacio fijo, inalterable, o bien, si puede hacerlo porque aquél sólo contiene una referencia máxima o una mínima para los efectos de la regulación secundaria. En otras palabras: ¿hasta dónde puede llegar ésta, en acatamiento al imperativo constitucional?

Si se pregunta, a la luz de una de estas opciones, sobre la posibilidad de que la ley orgánica secundaria restrinja el alcance de la autonomía constitucionalmente prevista, sustrayendo de ella alguno de sus elementos, la respuesta será necesariamente negativa. Si la disposición secundaria reduce los términos constitucionales, subvierte la autonomía, la niega y extingue. Esto es, viola el mandamiento supremo. Veamos ahora la otra opción: que el legislador secundario extienda la fórmula constitucional, entendida ésta como un mínimo irreductible, no como un máximo. Esto es lo que ocurre en el supuesto general de las garantías individuales y los derechos humanos, cuya caracterización no agota las posibilidades del derecho total, sino sólo las inicia.

En efecto, la Constitución enuncia un “mínimo” de derechos del ser humano, jamás un “máximo”. Ahora bien, y por lo que toca al punto que

ahora interesa, si la fuente de la descentralización autonómica es la ley secundaria, cabe entender, en mi concepto, que ésta puede descentralizar más atribuciones públicas que las contempladas por el texto constitucional, sin que ello contravenga éste, a condición de que en la especie se trate de materias descentralizables conforme a su naturaleza, y no de aquellas que debe retener el Estado central.

En el mismo orden de consideraciones, cabe advertir que los órganos de gobierno de las universidades e instituciones autónomas sólo pueden actuar conforme a sus atribuciones específicas —lo que es característico del Estado de derecho y expresión evidente del principio de juridicidad—, normativamente acotadas, que a su vez se hallan presididas por el principio de autonomía constitucional y deben ser consecuentes con éste. En otros términos, las autoridades de las instituciones no podrían emitir actos o consentir en ellos, si contravienen el ámbito de sus atribuciones o vulneran la autonomía y sus naturales implicaciones. Los casos en que operaría esta restricción son numerosos, potencialmente. Entre los que se hallan expresamente considerados por el ordenamiento mexicano desde el plano mismo de la Constitución, y luego en la ley secundaria, figuran los referentes a las relaciones laborales. Así, las autoridades no podrían pactar términos que contrariasen la autonomía. Volveré, *infra*, sobre este asunto.

Obviamente, la reforma de 1980 tuvo por materia la autonomía universitaria, no la de un órgano específico de educación superior. Empero, como antes dije, el presidente que elaboró la iniciativa (al cabo de un examen al que concurrieron con buenos elementos de juicio, que se trasladarían al proceso de reforma, los representantes de la comunidad universitaria del país reunidos en la ANUIES, que había sostenido la exigencia de respeto a la autonomía y a la libertad de cátedra e investigación)²⁸⁷ y el Congreso que la recibió, discutió, modificó y aprobó, tuvieron a la vista, en todo tiempo, a la Universidad Nacional Autónoma de México.

La UNAM, que no fue la primera universidad autónoma de la República, tiene, sin embargo, un significado insólito en el espacio de la nación.²⁸⁸

²⁸⁷ Así, en la Asamblea General Ordinaria de dicha Asociación Nacional de universidades e Institutos de Enseñanza Superior realizada del 19 al 21 de mayo de 1977. Cfr. Valadés, *op. cit.*, nota 26, pp. 94 y 95.

²⁸⁸ “La magnitud y la grandeza de la Universidad y su identificación con la sociedad de la que nace y a la que se debe —subraya el rector Sarukhán—, hace que sus asuntos internos sean de interés general y público; su estructura colegiada abre múltiples vías de

Alguna vez lo tuvo por su población estudiantil, que siempre ha sido numerosa y constituyó una parte sustancial de la población inscrita en centros de educación pública superior.²⁸⁹ Y siempre la ha tenido —y la conserva— por su presencia e influencia en el arte y la ciencia que se cultivan en el país y por la relevante participación de sus egresados en todos los espacios de la vida política, económica y cultural, a lo que se agrega, como he procurado destacar a lo largo de este ensayo, su constante o muy frecuente encuentro o desencuentro con la autoridad pública en el foro mismo del poder: la ciudad de México. De ahí que el examen de la autonomía universitaria en general se haga a partir de la autonomía individual de aquella institución. Su condición especial se funda en el papel protagónico que ha tenido y conserva en diversos órdenes, ya que no en un tratamiento nominativo y específico por parte de la Constitución. A diferencia de la nuestra, otras leyes fundamentales destacan expresamente a ciertas universidades.²⁹⁰

II. AUTONOMÍA Y ESTADO

En el debate del constituyente permanente tuvo un sitio destacado la cercanía o lejanía, hasta ser dependencia o independencia, entre la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, por una parte, y los criterios que gobiernan la actuación del Estado, por la otra. Varios legisladores ocuparon la tribuna para rechazar la hipotética ruptura entre el Estado y las universidades creadas por un acto del poder público. Sería, dijeron, el medio del que se valdrían las fuerzas conservadoras para recuperar, a través de la educación pública superior, antiguas posiciones y desafiar la causa revolucionaria sustentada por el Estado mexicano a partir de la Revolución de

acción y opinión en torno a su conducción; y su naturaleza independiente y su carácter autónomo son al mismo tiempo polo de atracción y frecuente motivo de incompreensión”. “Mensaje del doctor José Sarukhán al Consejo Universitario”, *Gaceta UNAM*, 19 de agosto de 1991, Suplemento especial, p. 3.

²⁸⁹ Así, por ejemplo, en 1959 —esto es, hace poco menos de medio siglo— la UNAM acogía al 47 por ciento de la población escolar de nivel superior en la República. *Cfr.* Lara Sáenz, “La educación pública superior en México (Panorama actual y perspectivas)”, en González Avelar y Lara Sáenz, *op. cit.*, nota 230, p. 16.

²⁹⁰ Son los casos de la Universidad de Costa Rica (artículo 84 de la Constitución costarricense), la Universidad de San Carlos, de Guatemala (artículo 82 de la Constitución guatemalteca), y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (artículo 160 de la Constitución hondureña).

1910. Utilizarían la autonomía como “caballo de Troya” para destruir, no tan furtivamente, el objetivo y el perfil de la educación pública. La impugnación de la autonomía lo fue también de la libertad de cátedra.²⁹¹

En este orden de preocupaciones, a la distancia resuena la certeza que albergó Alfonso Caso desde 1929, mucho antes de ocupar la rectoría universitaria: “Ni el pueblo, ni la Revolución tienen que temer nada de la ciencia, porque no puede haber divorcio entre la justicia y la verdad. Tienen que temer, en cambio, de la ciencia a medias, de los títulos que son simplemente oropel que cubre la ignorancia y la pereza de los profesionales y de las prédicas de amor al pueblo hechas a cada momento por personas en quienes se ve claramente el fin individual que persiguen”.²⁹²

En el debate sobre esta cuestión —localizado en el centro de graves preocupaciones, tanto en torno a la vieja Universidad monárquica y confesional, que heredó estos aires de la Colonia, como en la nueva Universidad republicana— se alzaron de nuevo los argumentos que una y otra vez han resonado cuando se delibera sobre la autonomía. De una parte, la inquietud ante las arremetidas conservadoras; del otro, la reclamación de libertad.²⁹³ Después de 1933 hubo otras tormentas, a causa de la orienta-

²⁹¹ En este sentido se produjo un voto particular con respecto al dictamen, por parte de los diputados del Partido Popular Socialista. *Cfr. Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, pp. 425-427. Intervinieron en este sentido los diputados Cuauhtémoc Amezcua (*ibidem*, pp. 431-433), América Abaroa Zamora (*ibidem*, pp. 450 y 451), Humberto Pliego Arenas (*ibidem*, pp. 453-459), Martín Tavira Urióstegui (*ibidem*, pp. 468-472) y Ezequiel Rodríguez Arcos (*ibidem*, pp. 485-490). El diputado Pliego Arenas sostuvo que la “libertad de cátedra es lo que fundamentalmente choca con el contenido histórico del artículo 3o. y, por tanto, con la Revolución mexicana”. *Ibidem*, p. 457. Y el diputado Tavira Urióstegui señaló: “no pongamos el parche, el pegoste de la famosa libertad de cátedra, porque la famosa libertad de cátedra, en términos claros, equivale a libertad de enseñanza y la reacción precisamente va a tomar como bandera a la libertad de cátedra para desnaturalizar la educación en México”. *Ibidem*, p. 471. En el Senado, la impugnación, en esta misma línea de pensamiento, corrió a cargo del senador Jorge Cruickshank García (*ibidem*, pp. 517-519). El senador García Rojas replicó. Al hacerlo indicó la diferencia que media, en este orden de cosas, entre el totalitarismo o la dictadura, que disciplinan el pensamiento a una sola doctrina, y la democracia. Por lo que hace a la cuestión en México, concluyó: “Es revolucionario en México, defender la autonomía, porque al defender la autonomía se defiende a México”. *Ibidem*, p. 530.

²⁹² “Los fines de la Universidad...”, en Pinto Mazal, *op. cit.*, nota 39, p. 167.

²⁹³ *Cfr.* la reflexión del rector Gómez Morín, en su momento, que rechaza el cargo de “reaccionarios” frecuentemente dirigido en contra de algunos universitarios —y, acaso, de la orientación general de la Universidad— y niega la pertinencia de que ésta acepte

ción impresa a la educación por el artículo 3o. constitucional.²⁹⁴ El anuncio del proyecto reverdeció el ímpetu autonomista, asociado a la defensa de la libertad de cátedra, y más aun cuando algunos diputados promotores de la reforma a favor de la educación socialista manifestaron que ésta abarcaría, cosa que no ocurrió, todos los niveles de la educación, inclusive el universitario.²⁹⁵

Esa misma controversia quedó de relieve durante la etapa de mayor fricción entre el gobierno del presidente Cárdenas y la Universidad Autónoma, que en aquel momento había perdido, conforme a la Ley Orgánica de 1933, el carácter de nacional. ¿No debía entonces disciplinarse la Universidad a la nueva orientación que emanaba del artículo 3o. constitucional? El gobierno consideraba que sí, y que esa subordinación debía traducirse en una reorientación de la función universitaria. Al respecto, es muy relevante la carta del 13 de septiembre de 1935 dirigida por el presidente de la República al rector Ocaranza, que al poco tiempo renunciaría a este cargo, decisión que también adoptarían, con él, numerosos profesores del más alto rango.

El presidente recordó que “si la Ley Orgánica de octubre de 1933 señala a la Universidad la misión de impartir la cultura superior y profesional, sin fijarle normas concretas, no debe olvidarse que en aquel entonces la educación primaria reservada prácticamente al Estado por la Constitución, era del tipo clásico liberal y no había razón alguna para circunscribir a los propios términos la enseñanza profesional, supuesto que ambas actividades eran efecto de doctrinas aceptadas y establecidas con iguales tenden-

“por decreto una postura filosófica, científica o social de cualquier clase”. Cfr. Gómez Morín, *op. cit.*, nota 175, pp. 98 y 110 y ss.

²⁹⁴ “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 desaplicación y consecuente reforma del texto constitucional”. Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 26, p. 19.

²⁹⁵ Los diputados Alberto Bremauntz y Alberto Coria declararon a un diario, que publicó la declaración el 26 de julio de 1934, lo siguiente: “Contestando categóricamente la pregunta que nos hace el diario *El Universal* sobre si en nuestro proyecto de reformas al artículo 3o. constitucional hemos comprendido la educación en todos sus grados, nos permitimos manifestar que la citada reforma abarca a la educación primaria, elemental, primaria superior, secundaria, preparatoria y profesional, estas dos últimas impartidas por las universidades”. Mendieta y Núñez, *op. cit.*, nota 44, p. 269.

cias. Pero, reformado el artículo 3o. de la Constitución en un sentido distinto a la educación individualista, es lógico suponer que la Universidad debe orientar sus actividades y doctrinas en un rumbo complementario y no antagónico a la escuela de los primeros años, pues de otro modo sería estéril y aun perjudicial a la niñez, una enseñanza y un esfuerzo que al llegar la juventud y con ella la Universidad, tendría que ser rectificado”.²⁹⁶

Desde tres posiciones combatieron algunos legisladores el proyecto de 1979 —resume un diputado participante en el proceso—:

los que la rechazan partiendo de la teoría que considera los derechos fundamentales como preexistentes a la Constitución (los diputados del PAN); los que consideran que al constitucionalizar la autonomía universitaria se incluye un elemento contradictorio al espíritu revolucionario de la norma suprema y lejos de corresponder a la línea evolutiva de nuestras instituciones jurídico-políticas, se legaliza un retroceso (los diputados del PPS); por último, una tercera posición en la que se expresan diversas variantes, pero cuya constante es rechazar esta (re)forma porque en un concepto limita el alcance de la autonomía que, según los representantes de esta posición, debe ser total, es decir, autonomía significa un gobierno propio, un territorio propio y ejercicio de derechos, sin otro límite que los que le dicta la propia comunidad universitaria. Para los militantes de esta tercera posición doctrinaria, autonomía universitaria no debe estar sujeta a la limitación “burguesa” (en su peculiar lenguaje) que impide la creación de una entidad soberana en el seno del Estado, resulta evidente que esta tercera actitud es reivindicada por el grupo de diputados que integran formalmente el ala parlamentaria del PSUM, aunque provienen de corrientes disímboles, como es el caso de los militantes del PRT.²⁹⁷

Obsérvese que las impugnaciones provinieron de un partido situado a la izquierda del espectro político mexicano, y de integrantes de otro colocado en la derecha, y que algunas de las defensas procedieran de un agrupamiento ubicado aún más hacia la izquierda que el primero, en el que formaban filas quienes hasta poco antes —es decir, antes de la reforma política

²⁹⁶ “La libertad de cátedra, punto nodal”, *Gaceta UNAM, Suplemento*, 28 de octubre de 2004, p. III.

²⁹⁷ Lira Mora, Humberto, *La autonomía universitaria, garantía constitucional*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1982, p. 32.

de 1978— se hallaban al margen de la ley, o en el filo de la navaja, y estaban excluidos del juego democrático. Este apoyo, que no lanzó las campanas a vuelo, pero militó en favor de ese aspecto del proyecto, concurrió con el impulso mayoritario decisivo de los legisladores del partido materialmente encabezado por el presidente de la República, autor de la iniciativa. Finalmente, el discurso favorable al proyecto prevaleció en el ánimo del Constituyente y llevó la reforma, bajo los lineamientos contenidos en la iniciativa del Ejecutivo y con algunos cambios sugeridos en el curso del debate, a los que *infra* me referiré, hasta el punto en que se encuentra la norma vigente.

En el dilema entre aceptar o rechazar la autonomía universitaria, tomando en cuenta experiencias históricas y peligros futuros, los integrantes de la mayoría parlamentaria se pronunciaron claramente por aceptarla. En esta coyuntura del debate, defendieron, además, la concepción plural de la Universidad y, consecuentemente, la libertad de cátedra e investigación con argumentos que hacían recordar las controversias suscitadas por el texto introducido en 1934 en el artículo 3o. y relevado en 1946²⁹⁸ a través de un texto que “tuvo, además de su mérito intrínseco, el de apaciguar la conciencia nacional por lo que a esta materia se refiere. Su formulación fue un verdadero hallazgo”.²⁹⁹

La reforma será, dijeron sus partidarios, un progreso importante y largamente anhelado por fuerzas políticas y círculos universitarios; liberará a las instituciones autónomas del asedio del Estado, llevando sus defensas al plano de la Constitución misma; permitirá resolver sobre la marcha otros problemas, como el muy visible de las relaciones entre las universidades autónomas y sus trabajadores académicos y administrativos, con las modalidades que en cada hipótesis correspondieran. Hubo alguna expresión

²⁹⁸ Diputado Guillermo Medina de los Santos: la autonomía tiene fundamento en la libertad; el hombre de nuestro tiempo es “abierto y entregado al conocimiento universal”; “sería contrario al proceso histórico y atentar contra la naturaleza del hombre pretender dar un conocimiento singular o particularizado de las cosas”, *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 438. En el Senado, el senador García Rojas puntualizó: “Dentro del mismo concepto de universidad, debe estar implícito el de autonomía y libertad de cátedra”. *Ibidem*, p. 525.

²⁹⁹ González Avelar, “El artículo 3o. y los valores...”, en García Ramírez (coord.), *op. cit.*, nota 34, p. 180.

incisiva: “se consagra la autonomía universitaria como una garantía más para el pueblo mexicano, poniéndola, espero que para siempre, fuera del alcance de los tiranos y de los necios”.³⁰⁰

El autonomismo universitario mexicano debe ser considerado a la luz de las condiciones nacionales, que no son necesariamente idénticas a las planteadas en otros espacios. Suponer que en el fondo de esta causa reside un persistente conflicto entre el Estado orientado por fuerzas conservadoras —o, por el contrario, por fuerzas progresistas— y los universitarios gobernados por intereses e impulsos de signo contrario, en sus respectivas hipótesis, pudiera llevar a conclusiones equivocadas.

Si se entiende que el Estado milita contra las libertades y la Universidad en favor de ellas, habría que poner a la Universidad en pie de guerra y extremar la pugna con el Estado. Si se supone lo contrario, habría que condenar —como lo hicieron los impugnadores del autonomismo constitucional en el proceso de 1979-1980— la libertad de cátedra, y consecuentemente de investigación y difusión de la cultura, e imponer a estos trabajos universitarios un cauce férreo que satisfaga los intereses del progreso social, a costa de las exigencias de la libertad y la verdad. Se admite que exista una Universidad subordinada al Estado, como dependencia directa del poder público y de sus proyectos confesados, pero no se acepta —ni se aceptó nunca— que esta posibilidad, ya muy andado el siglo XX y muy explorados los peldaños de un creciente autonomismo, representara el *desideratum* mexicano, ni para tirios ni para troyanos, con relativamente pocas salvedades.

Los movimientos universitarios que abanderaron la autonomía, desde distintas y a veces contrapuestas trincheras, se propusieron generalmente extraer a la universidad del vaivén político —*politiquero*, en su versión vernácula— y abrirla al pensamiento libre y crítico. Es verdad que en el furor de los conflictos han surgido incongruencias entre las ideas expresadas y las prácticas solicitadas, pero también lo es que este espíritu libertario no sólo se encuentra en el mejor discurso autonomista, sino también en lo que pudiéramos llamar la doctrina sobre la universidad pública mexicana que ha hecho todo el camino que corre, en línea más o menos recta, o al menos jamás abandonada, entre los tempranos pronunciamientos de Justo Sierra y la hora presente.

³⁰⁰ Diputado Luis Castañeda Guzmán, *Derechos del pueblo...*, cit., nota 94, t. I, p. 461.

III. DATO FORMAL Y RAZÓN SUSTANCIAL DE LA AUTONOMÍA

Estas observaciones sobre el pensamiento progresista y el pensamiento autoritario, que entran en colisión a propósito de la autonomía, devuelven el debate al punto que mencioné: el concepto formal y la razón sustancial de la autonomía, enlazada, esta última, con la condición nacional, social y popular de la universidad pública mexicana, señaladamente la Universidad Nacional Autónoma de México. Doble concepto, en el sentido de que se trata, para la experiencia patria, de las dos caras de una sola medalla.

La doctrina social y popular, nacional e incluso patriótica de la universidad pública se asocia con la forma jurídica de la autonomía para producir un modelo de universidad que recoge los datos básicos del modelo general, pero enlaza con los datos específicos de su propia realidad: las características de este medio y las necesidades y posibilidades, las demandas y expectativas del pueblo mexicano.³⁰¹ Esto no resta universalidad a la universidad pública, erigida sobre la pluralidad social. Su condición de mexicana no la pone al servicio de una facción o una revelación. Simplemente dirige sus miradas y orienta sus esfuerzos en cierta dirección.

La vocación popular de la Universidad Nacional ha sido exaltada con frecuencia. Es un *leit motiv*, un tema recurrente, un hilo conductor firme y seguro. Esto ha dado, por supuesto, aire político a la conducción universitaria, doblemente comprometida: ante la forma autonómica, que es condición de vida, y ante la razón material, que es compromiso de la vida. Hay arrebatos que lo muestran con elocuencia. Vasconcelos, al asumir, en 1920, la rectoría de la Universidad, donde encontró y denunció un “montón de ruinas de lo que antes fuera un ministerio que comenzaba a encauzar la educación pública por los senderos de la cultura moderna”, se presentó a sí mismo como “un delegado de la revolución que no viene a buscar refugio para meditar en el ambiente tranquilo de las aulas, sino a invitaros a que salgáis con él a la lucha. En estos momentos yo no vengo a trabajar por la Universidad, sino a pedir a la Universidad que trabaje por el pueblo”. Más aún, agrega: “os pido a vosotros, y junto con vosotros a todos los intelect-

³⁰¹ En esta congruencia entre las expectativas nacionales y el quehacer de la Universidad se localiza la razón histórica de ésta. Así, “la gran fortaleza de nuestra Universidad reside primordialmente en la congruencia de sus funciones con el proyecto nacional de crear un México más justo y más libre”. Carpizo, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Discursos...*, cit., nota 1, p. 263.

tuales de México, que salgáis de vuestras torres de marfil para sellar pacto de alianza con la Revolución”.³⁰²

Hablé de una autonomía calificada, no de una autonomía a secas. Este concepto viene al caso precisamente en el marco del artículo 3o. constitucional, que es el nicho de la Universidad autónoma y, más todavía, de la democracia desde la perspectiva mexicana, que a los lineamientos rigurosos de la democracia formal asocia los más exigentes de la democracia material. La democracia es, por supuesto, una estructura política y un régimen jurídico —gobierno del pueblo y por el pueblo—, pero desde ahí despega para ser mucho más que eso —gobierno para el pueblo—,³⁰³ con más hondo cimiento y más alto vuelo: “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

En la fórmula acogida por Torres Bodet, a quien la sugirió Lombardo Toledano,³⁰⁴ y adoptada en 1946, después del agrio debate de los años previos, la democracia no se resigna a contraerse como asunto de las urnas electorales, formal y neutro, sin adjetivos. Que la democracia sea un sistema de vida, giro afín a la expresión de John Dewey, quien entiende aquella como *way of life*,³⁰⁵ permite ir mucho más allá y mucho más a fondo que el concepto formal que se concentra en la ciudadanía, los partidos, los

³⁰² *Discursos. 1920-1950*, México, Botas, 1950, pp. 7 y 9 y 10.

³⁰³ La clásica fórmula de Lincoln mantiene vigencia, no sólo conceptual, sino también normativa, si se toma en cuenta su incorporación en el preámbulo de la Constitución francesa de la Quinta República, de 1958. La democracia, históricamente, “tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base en esta distinción se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, o, según otra conocida formulación, la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo”. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 39 y 40.

³⁰⁴ Así lo informa el propio Torres Bodet, al referirse a las consultas realizadas para impulsar la reforma: “suyas (de Lombardo Toledano) fueron, si no me engaña el recuerdo, dos sugerencias: la de mencionar ‘los resultados del proceso científico’ como base de la enseñanza y la de aludir a la democracia, no solamente como a un régimen político, sino como a un sistema de mejoramiento económico, social y cultural”. *Memorias, cit.*, nota 41, p. 400.

³⁰⁵ En el curso de su pensamiento, Dewey considera probado que la democracia es un sistema de vida (*way of life*), y más aún, “un sistema de vida personal que provee un estándar moral para la conducta del individuo”. *Freedom and Culture*, Nueva York, Prometheus Books, 1989, p. 101.

comicios. Y la autonomía, organización y atribución jurídica, instrumento y garantía, que implican forma y deslinde, adquiere su propia animación y pretende mayor enjundia: se adjetiva, califica y compromete.

La idea de una Universidad cifrada en el interés del pueblo, es decir, una institución que responde al concepto sustancial de democracia y que concurre, por lo tanto, al “mejoramiento económico, social y cultural” anunciado por artículo 3o. de la Constitución, implica —más todavía: exige— que la Universidad ofrezca a quienes concurren a ella el acceso a una educación que garantice ese mejoramiento en toda circunstancia. No en balde ha sido la Universidad Nacional “el principal instrumento de movilidad social que los mexicanos hemos construido a lo largo de nuestra historia”,³⁰⁶ Así se edifica racionalmente el concepto de una universidad popular,³⁰⁷ para zanjar la antinomia entre universidad de masas y universidad de elites. La aspiración de excelencia y la aportación de medios para alcanzarla no riñen con la pretensión popular de la Universidad, sino le confieren significado y eficacia. Otra cosa significaría un fraude al pueblo y anunciaría una derrota segura para los jóvenes que sólo disponen, en su tránsito por la vida, de los medios que les allegue la educación pública superior.

Estas ideas permiten la aproximación al ámbito de la autonomía, dentro de lo que pudiéramos llamar un espacio natural de ésta. La pregunta sobre el mayor o menor alcance de la autonomía sólo puede y debe ser contestada con referencia a los fines, las funciones y los objetivos de la institución autónoma; a la lógica en la que ésta aparece y a la que atiende; a los propósitos de quienes la instituyen y a las expectativas de quienes serán sus destinatarios o beneficiarios. De aquí derivarán la pertinencia y la suficiencia. Del mismo modo, la orientación constitucional de la democracia, asociada a otros principios que acoge el artículo 3o. del ordenamiento supremo, gravita sobre el quehacer y el objetivo de quienes tienen a su cargo la educación: “enseñar para la democracia, para la reafirmación del ser

³⁰⁶ De la Fuente, “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 54.

³⁰⁷ “(E)l primer requisito para ser una universidad popular es precisamente ser una universidad, y aspirar por ende al nivel académico que merezca el título de excelente”. Carpizo, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México”, en *Discursos... cit.*, nota 1, pp. 288 y 289. “La Universidad popular permite y estimula la movilidad social, formando con rigor académico profesionistas competentes, con conciencia social y comprometidos con el país. La universidad populista abate los niveles académicos y uniforma la mediocridad”. “Inauguración de los cursos 1987-1988”, *ibidem*, p. 510.

nacional y para la mejor convivencia humana. La verdad por medida, la libertad por instrumento, la democracia por objeto, ésta es la caracterización constitucional del magisterio”.³⁰⁸

Se ha escrito, a propósito de la autonomía y conforme a la orientación adoptada por el Tribunal Constitucional español, que aquella —“función del criterio del respectivo interés, existe y se reconoce a una institución determinada en la medida misma en que existe en su seno una necesidad particular que sólo de ese modo puede ser adecuadamente satisfecha y ha de ser tan amplia como sea preciso para alcanzar ese objetivo. Nunca menos, pero nunca más tampoco, porque más allá de esa concreta necesidad, de ese específico interés que le da sentido y la sostiene carece de toda justificación”.³⁰⁹ Ahora bien, en el caso de México no se trata solamente de las funciones universitarias consabidas: enseñar, investigar, difundir, sino también del propósito ético o social de éstas. No hay verdadera autonomía si las condiciones en las que se establece no permiten el despliegue de aquellas funciones, y tampoco la hay si no aseguran la posibilidad de cumplir ese propósito.³¹⁰

En fin de cuentas, la autonomía implica una capacidad propia y un valldar frente a la instancia ajena; es una frontera y una garantía. El sujeto autónomo se halla rodeado de otros sujetos frente a los cuales puede reclamar, ejercer, proteger su autonomía, su poder de decisión y conducción. Por ende, es indispensable preguntar: autonomía, esto es, distancia, diferencia y eventualmente oposición ¿ante quién? Es evidente que la autonomía de la Universidad pública —otra cosa es la posición, que no estudio en este ensayo, de la institución privada: empresarial o confesional, en la mayoría de los casos— existe y debe mantenerse frente al Estado central (porque la institución universitaria es, en nuestro sistema, un ente descen-

³⁰⁸ Valadés, *op. cit.*, nota 26, p. 200.

³⁰⁹ Fernández, *op. cit.*, nota 7, p. 36. Asimismo, *cfr.* Ruberti, Antonio, “L’autonomia dell’Università e la Costituzione italiana”, *Anuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 1979, p. 62.

³¹⁰ En una línea de pensamiento semejante a ésta, el diputado Juan Aguilar Azpeitia se preguntó, durante el debate correspondiente a la reforma de 1979-1980: “¿Autonomía frente a qué y para qué? Autonomía frente a todos los poderes extraños a la vida universitaria que pudieran quitarle el ejercicio de una función primigenia que es la función de encauzar y vitalizar la cultura del país. ¿Autonomía para qué? Autonomía para que exista la libertad de investigar, para que exista la libertad frente de la cual se puedan mover todas las corrientes del pensamiento”. *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 509.

tralizado), a otros organismos autónomos, a los partidos políticos, a los grupos sociales, a las fuerzas económicas, a los individuos, a las corrientes ideológicas. También, por supuesto, frente a factores internos que pudieran aspirar a la uniformidad ideológica, el control sobre el rumbo, la prevalencia en el gobierno, el monopolio del destino universitario, todo ello inaceptable en el marco de una institución necesariamente plural, que por eso mismo refleja y preserva la pluralidad de la nación. Al igual que la soberanía, la autonomía mira hacia fuera y hacia dentro.

Ahora bien, difícilmente podría esgrimirse una autonomía frente a la nación, de la que proviene la Universidad, a cuyas necesidades debe atender, cuyas reclamaciones debe escuchar y cuyo porvenir compromete el futuro mismo de la institución. El desentendimiento social de la Universidad, que diera la espalda a las cuestiones y a los apremios de la nación, para confinarse en una torre de cristal, justificaría la sospecha, la desconfianza, la animosidad de quienes censuran la pretensión retraída e insular de la institución, o peor todavía, su vinculación con movimientos adversos a la justicia, el progreso y la libertad. No es posible ignorar que este problema ha permanecido en la dialéctica universitaria, alimentado el debate y determinando muchas de las grandes decisiones que en torno a la Universidad han adoptado el gobierno, por una parte, y la comunidad universitaria —o sus sectores en pugna—, por la otra. El tema se planteó, por supuesto, en el debate del Constituyente Permanente en 1979.³¹¹

IV. AUTONOMÍA Y LEY

El alcance de la autonomía universitaria deriva de las atribuciones de los diversos planos del Estado para establecer las instituciones educativas o científicas a las que se investirá con ella, como lo prevé la fracción XXV del artículo 73 constitucional, y de los elementos autonómicos y las consecuentes garantías que estatuye la fracción VII del artículo 3o. de la misma ley suprema. Éste comienza diciendo: “Las universidades y las demás ins-

³¹¹ En diversos pasajes menciono las intervenciones que a este respecto tuvieron varios legisladores. Entre ellos, el diputado Fernando Ortiz Arana: “Las universidades desde el principio de la autonomía universitaria no son ajenas al contexto social en el que nacen, en el que se nutren y al que han de servir; las universidades no constituyen ínsulas en este país, no son meros espectadores del quehacer nacional y sólo críticos”. *Los derechos del pueblo...*, cit., nota 94, t. I, p. 484.

tuciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía...”. La fórmula constitucional obliga a reflexionar sobre dos cuestiones frecuentemente examinadas, que ciertamente no fueron ajenas al proceso de reforma: por una parte, ¿es la autonomía un dato previo al acto jurídico positivo que la recoge, o tiene su origen en éste?; y por la otra, ¿cuál es el acto jurídico positivo en el que se localiza la decisión autonómica que pueden invocar el ciudadano o la comunidad?

Por lo que hace al primer punto planteado, en el Constituyente Permanente prevaleció la idea de que la autonomía es una creación del derecho positivo. Se trata, pues, de una criatura del Estado: de él proviene el estatuto autonómico, y en éste residen sus signos característicos. En otros términos, las universidades autónomas tienen su origen, su marco y su tutela en la ley. Cuando se deliberó en el Constituyente Permanente sobre la naturaleza de la autonomía universitaria, no pareció existir duda acerca de las facultades reguladoras estatales, pero aparecieron diversas posiciones, cada una con su propia raíz ideológica, en torno a la fuente de la autonomía.

Con una orientación naturalista, algunos legisladores afirmaron que el Estado se limita a reconocerla,³¹² idea ampliamente recibida en muchos medios.³¹³ Este planteamiento se formuló con una expresión vehemente: “defendemos la autonomía universitaria con la Constitución, al margen de la Constitución y aun en contra de la Constitución, por la misma naturaleza de la Universidad, será un derecho inalienable aunque sea perseguido”.³¹⁴ En cambio, con una orientación positivista —que prevaleció en el Constituyente—, se manifestó que el Estado atribuye, crea u otorga la autonomía, descentralizando facultades, funciones o tareas que son, en principio, suyas. Al hacerlo, no renuncia a ellas. Sólo las pone en otras manos, por un

³¹² Los representantes del Partido Acción Nacional propusieron que la fracción VIII comenzara en los siguientes términos: “Las universidades a las que la ley reconoce autonomía y las demás instituciones de educación superior a las que se la otorga”. *Ibidem*, p. 424. En tribuna, esta posición fue sustentada por los diputados Luis Calderón Vega (*ibidem*, pp. 439-443), Luis Castañeda Guzmán (*ibidem*, pp. 461-463) y Abel Vicencio Tovar (*ibidem*, pp. 497-499).

³¹³ Así, en la Segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (Chile, 1953), se observó que la autonomía “es consustancial a (la) propia existencia (de la Universidad) y no una merced que le sea otorgada —y debe ser asegurada— como una de las garantías constitucionales”. García Laguardia, *op. cit.*, nota 13, p. 25.

³¹⁴ Diputado Luis Calderón Vega, *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 440.

acto descentralizador que revierte un acto centralizador del mismo rango, que pudiera reproducirse alguna vez, cosa improbable, pero no imposible. Este debate enlaza con otro, estrictamente concentrado en libertades que se hallan en la médula de la autonomía, como la libertad de pensamiento; pues “ésta —escribe un comentarista de la reforma de 1980— no se otorga; se la respeta o se la combate, se la protege o se la abandona”.³¹⁵

Ahora bien, ambas posiciones tienen asidero. Si la Universidad, como comunidad voluntaria, preexiste a la norma fundadora y autonómica del Estado,³¹⁶ la autonomía misma, figura jurídica, proviene de esa norma.³¹⁷ Así las cosas, es posible hablar de preexistencia y de otorgamiento, con respecto a diversas cuestiones: una, la comunidad misma; otra, la autonomía jurídica. Aquí diverge la óptica con que se examina esta cuestión. Para un propósito, domina la perspectiva sociológica; para el otro, la perspectiva jurídica.

Es cierto que las universidades han sido a menudo y son formaciones de una comunidad, general o académica, que reclaman y aguardan un reconocimiento destinado a su fomento y defensa, más que a su creación, ya provista por la voluntad común. En este sentido serían, al igual que otras corporaciones, sólo la expresión de ciertas facultades que se ejercen en forma colectiva, como la asociación con fines lícitos, y que constituyen el envolvente corporativo o societario de ciertos derechos de carácter individual, como el ejercicio libre de la enseñanza o de la investigación. Pero también

³¹⁵ Preciado Hernández, Rafael, “La autonomía universitaria y su rango constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXX, núm. 117, septiembre-diciembre de 1980, p. 935.

³¹⁶ Ante la Ley Orgánica de 1933, el Consejo Universitario puntualizó: “El Estado no crea la Universidad en virtud de la Ley del 21 de octubre; tampoco se limita a reconocerla. Parte de una realidad histórica y social: la existencia de la Universidad (profesores, alumnos, existencia de un fin esencial a esa comunidad, conveniencia técnica y política de que ese fin sea alcanzado por una institución que en vez de estar sujeta a las vicisitudes de la política o de las organizaciones de Estado, se gobierne a sí misma), y en uso de sus facultades le da una forma jurídica especial, adecuada a la realidad existente y al propósito perseguido”. “Declaración del Consejo Universitario de 1933”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, *cit.*, nota 9, p. 5. Sobre este tema, *cfr.* asimismo García Máynez, “Concepto ético y jurídico...”, *ibidem*, p. 12: la autonomía es un “atributo esencial” de la Universidad.

³¹⁷ “La autonomía de la Universidad proviene de la legislación nacional, por tanto no puede ni debe estar al margen o por encima de ésta”. Carpizo, “Inauguración de los cursos 1987-1988”, *Discursos...*, *cit.*, nota 1, p. 511.

es cierto que el estatuto jurídico de la autonomía —montado en la realidad social de la comunidad y en la dignidad y la exigencia moral de sus integrantes—, con sus diversas particularidades, sólo proviene de un acto formal del Estado, constitucional o legal. Este es la fuente del estatuto y, por lo tanto, de la autonomía contenida en él. Jurídicamente se trata, pues, de una autonomía concedida, no apenas reconocida.

Veamos ahora el segundo punto planteado *supra*: ¿cuál es, entre los diversos actos del Estado, el que establece, atribuye o concede la autonomía? Esto lleva a considerar los actos sucesivos con los que se erigen, a favor de una comunidad específica, la atribución y la garantía. En un apartado anterior manifesté que esos actos son, en el ordenamiento mexicano, la Constitución, fuente genérica, que aloja la posibilidad y el concepto de autonomía, y la ley, fuente específica para cada institución autónoma,³¹⁸ considerando que en nuestro orden jurídico no existe una ley general de autonomía universitaria. Si bien es cierto que el Constituyente, en un nuevo capítulo de su trabajo constante, podría revisar la noción de autonomía y retraer su alcance, ya no será tan sencillo hacerlo, desde la perspectiva política, como lo fuera antes de la reforma de 1980, cuando el concepto se hallaba sólo en la ley secundaria y de ésta dependía fijar su contenido, como se vio en 1929, 1933 y 1945, por lo que toca a la Universidad Nacional.

V. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

La autonomía de los organismos públicos, integrados en lo que el artículo 90 de la Ley Suprema denomina “administración pública federal paraestatal”, se analizó bajo el rubro de la descentralización, que abarca el

³¹⁸ En el caso de España, el preámbulo de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, 11/1983, del 25 de agosto de ese año, señala que la autonomía de las universidades se “manifiesta en la autonomía estatutaria o de gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del régimen de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado”. Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la ‘autonomía universitaria’ según la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 33, 1991, p. 80. En la Constitución de Portugal se habla de autonomía estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera (artículo 76.2). Al respecto, *cf.* asimismo “Conceptos sobre autonomía...”, *op. cit.*, nota 9, p. 30.

gran universo —decreciente, sin embargo— de los órganos que realizan actividades administrativas públicas y que “guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía”.³¹⁹ La descentralización, oriunda del Estado moderno, dotado con crecientes funciones y responsabilidades, vio el nacimiento y la multiplicación de un gran conjunto de entidades.

No debo ocuparme aquí del fenómeno de la descentralización, tan complejo y atrayente.³²⁰ Es preciso, sin embargo, señalar que las universidades autónomas han sido consideradas organismos descentralizados del Estado, sea federal, sea estadual o local. Cuando la Constitución alude a las universidades e instituciones a las que la “ley” otorga autonomía, se refiere a la ley federal y a la ley local. En ambos planos se ha hecho uso de la facultad legislativa para establecer instituciones de educación superior, investigación y difusión de la cultura.

En el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1945, al que antes me referí, se dice que ésta es “una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica”. Se ha señalado que el régimen de la Universidad Nacional Autónoma de México consagra “un nuevo tipo de descentralización administrativa, con el disfrute de una mayor autonomía que ninguna otra corporación similar”,³²¹ y que representa la “máxima autonomía” establecida dentro del sistema de descentralización.³²² De ser así, nos hallamos en la frontera entre la descentralización clásica y la más reciente e intensa, que da lugar a figuras excedentes del Poder Ejecutivo y, desde luego, de los otros poderes tradicionales que ha considerado la ley suprema: los órganos constitucionales autónomos.

El régimen de las autonomías creadas por la ley fundamental, con un alcance mayor que el reconocido a los conocidos organismos descentralizados, se ha desarrollado después de 1979, año de la reforma constitucional sobre autonomía universitaria, en una triple vertiente. Bajo la primera,

³¹⁹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, cit., nota 263, p. 201.

³²⁰ En otras ocasiones he analizado esta materia. Cfr. García Ramírez, *Derecho social económico y empresa pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, y Carrillo Castro, Alejandro, y García Ramírez, *La empresa pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.

³²¹ González Oropeza, “Análisis...”, *op. cit.*, nota 172, p. 68.

³²² Cfr. Serra Rojas, *op. cit.*, nota 263, t. I, p. 599.

la autonomía se deposita en órganos creados por mandamiento constitucional específico para el cumplimiento de ciertos fines públicos, cuyo buen despacho requiere un alto grado de independencia con respecto a los poderes del Estado, que atraiga la confianza de la sociedad. Así sucede en los supuestos del Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, instituidos en la Constitución y reglamentados en la ley secundaria. Inicialmente, el primero y la tercera fueron organismos descentralizados, y de esa situación pasaron a la de órganos constitucionales autónomos.³²³ La segunda vertiente autonómica tiene asiento en el artículo 2o., reelaborado en el año 2001 y referente a pueblos y comunidades indígenas. La tercera vertiente del gran tema constitucional de la autonomía corresponde a la materia que ahora examino.

Los órganos autónomos son novedad en el paisaje constitucional mexicano. No pudieron servir como precedente o referencia para las universidades públicas. En todo caso, sucedió a la inversa. Hay puntos de coincidencia y de diferencia entre los órganos u organismos de las diversas categorías. Generalmente, las universidades fueron consideradas como organismos descentralizados del Estado —federal o local—,³²⁴ en tanto los otros entes lo han sido como órganos constitucionales autónomos, que no encuadran en las tradicionales categorías de las dependencias directas, las unidades desconcentradas y los organismos descentralizados.

Para conocer el alcance de la autonomía constitucional es indispensable, obviamente, tomar en cuenta la formulación específica que haga la ley suprema en cada caso. Esta enuncia los datos a partir de los cuales se puede construir el concepto de autonomía constitucional: objeto, capacidad, patrimonio, gestión e integración. En este punto surge una cuestión intere-

³²³ En un principio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que ha tenido un acelerado desarrollo —y constituye la pieza central del amplio *ombudsman* mexicano, al que concurren sendos órganos locales de la misma especialidad—, fue apenas un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

³²⁴ En general, las universidades públicas en Iberoamérica se han ajustado al “régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada”. Barquín Álvarez y Orozco Henríquez, “Constitución y autonomía...”, *op. cit.*, nota 30, p. 54.

sante: la autonomía, ¿es garantía institucional o individual?,³²⁵ lo cual puede reconducirse al ámbito de los derechos humanos: ¿hay un derecho humano a la autonomía de la Universidad, que sería tanto como decir a la independencia de la educación pública superior, en aras de la formación personal del individuo”. Aquello fue abordado por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina españolas, a partir de la Constitución de 1978. En su hora, el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que se trata de un derecho fundamental,³²⁶ lo cual implica, por cierto, consecuencias relevantes en orden a la defensa de la autonomía.³²⁷

La jurisprudencia alemana —pero la Constitución de Bonn no habla de autonomía universitaria, sino de libertad de ciencia, investigación y enseñanza— también se ha ocupado en este asunto, desde el ángulo de los derechos fundamentales de algunas personas jurídico-públicas, entre ellas las universidades. La mediación de estas instituciones, se afirma, permite que los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos fundamentales individuales, como la libertad de ciencia, investigación y enseñanza.³²⁸

La jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos ha extendido el alcance del derecho a la vida, examinando no sólo los aspectos negativos de éste, como la prohibición terminante de privación arbitraria de la vida, sino también los aspectos positivos: creación de condiciones adecuadas para el desarrollo de la existencia.³²⁹ Entre ambos extremos,

³²⁵ En un sentido diferente del que aquí se analiza, el diputado Pablo Gómez hizo la siguiente referencia en el debate de 1979, al que adelante me referiré, sobre la adición de una fracción VIII al artículo 3o. constitucional: “La autonomía llevada en este marco a la Constitución, debe ser comprendida como un derecho de la universidad y como una garantía social de los ciudadanos”. *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 443.

³²⁶ *Cfr.* la sentencia 26/1978 y el debate en torno a ésta, en López-Jurado, Francisco de Borja, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental: la construcción del Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, pp. 83 y ss. Asimismo, *cfr.* Oliver Araujo, “Alcance y significado..”, *op. cit.*, nota 318, pp. 81 y ss.

³²⁷ Así: “a) hay un contenido esencial de la autonomía universitaria; b) la normativa de desarrollo deberá adoptar la forma de ley orgánica (reserva de ley orgánica); c) existe la posibilidad de interponer el recurso de amparo, ordinario y constitucional, para defender el derecho a la autonomía universitaria; d) se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria; y e) deberá seguirse el procedimiento super-rígido de reforma constitucional para modificar el precepto que reconoce el derecho a la autonomía universitaria”. Oliver Araujo, “Alcance y significado...”, *op. cit.*, nota 318, p. 87.

³²⁸ *Cfr.* López-Jurado, *op. cit.*, nota 326, p. 106.

³²⁹ El Tribunal señaló que “(e)n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino

partes de un solo concepto amplio, media una buena distancia, que afortunadamente comienza a recorrer esa progresista jurisprudencia. De manera semejante, se ha considerado violatorio de la libertad de expresión el establecimiento de condiciones que representen una restricción real e injustificada al desempeño del periodismo, como pudiera acontecer en algunas hipótesis de colegiación obligatoria de los periodistas.³³⁰

Por este camino se puede avanzar otro trecho. Si la autonomía de la universidad pública, reducto de la pluralidad en la cual se refugia el derecho del individuo a coincidir y a diferir —es decir, para “ser individuo”—, constituye una garantía institucional para el ejercicio de ciertos derechos y libertades individuales,³³¹ la subordinación de esa universidad a determinada cultura oficial o a un pensamiento rector único constituyen un límite a la libertad con que deben proceder el docente y el estudiante en materia de expresión, información y crítica. Hay que destacar el hecho de que la universidad pública acoge a jóvenes que generalmente carecen de la posibilidad de elegir alternativas que les ofrezcan mayores libertades o menores restricciones. Aquélla es, pues, la única opción con que cuentan para el acceso a la educación pública superior en condiciones practicables y satisfactorias. De ahí que la pérdida de la autonomía universitaria o la orientación ideológica unilateral en la educación pública superior signifiquen una supresión *de facto*, si no *de jure*, de las condiciones que permiten el ejercicio de esos derechos y libertades.

también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”. CIDH, *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 144.

³³⁰ “Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y la veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad”. CIDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, núm. 5, párr. 77.

³³¹ “La autonomía universitaria es el reflejo de un derecho humano más amplio: el derecho inalienable y esencial que tienen los integrantes de una sociedad de participar libremente en la creación y comunicación de la cultura”. Drucker Colín, “La libertad de investigación...”, *op. cit.*, nota 8, p. 112.