

CAPÍTULO QUINTO

ATRIBUCIONES Y GARANTÍAS AUTONÓMICAS	113
I. Regulación y gobierno	113
II. Los fines de las universidades y los principios constitucionales	129
III. Determinación de planes y programas	149
IV. Relaciones laborales	149
V. Administración patrimonial	159

CAPÍTULO QUINTO ATRIBUCIONES Y GARANTÍAS AUTONÓMICAS

Se ha dicho, con una expresión sintética, que “la constitucionalización de la autonomía significó un avance fundamental en el reconocimiento de un derecho y de las garantías para su ejercicio”.³³² De la fracción VII del artículo 3o. constitucional se desprenden, en mi concepto, seis atribuciones o garantías autonómicas. Aquello, las atribuciones, corresponden a la asignación de ciertos deberes y facultades,³³³ que en cierto modo entrañan prerrogativas dirigidas a construir un estatuto determinado. Lo segundo, las garantías, implica medios o instrumentos para el efectivo ejercicio de las facultades asignadas. La norma atribuye al sujeto determinadas facultades; le fija un propósito, un cometido, un destino. Al mismo tiempo garantiza que pueda realizar, cumplir o alcanzar aquéllos. Utilizo ambos conceptos en la inteligencia de que son caras de una sola medalla, deslindables para el análisis y concurrentes para la realización del designio jurídico que los informa.

I. REGULACIÓN Y GOBIERNO

La primera de esas atribuciones y garantías, la más necesaria y natural, formalmente, abarca la autorregulación y el autogobierno. Esto figura, de entrada, en todas las definiciones sobre autonomía, que sólo después abordan otras implicaciones del mismo concepto. En la Segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (Chile, 1953) se

³³² Didriksson, “Diferentes tiempos...”, en varios autores, *op. cit.*, nota 70, p. 63.

³³³ Existe “atribución de facultades” cuando “la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines”. Ramírez Gutiérrez, José Othón, y Villarreal Corrales, Lucinda, “Atribución de facultades”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998.

manifestó que “la autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma”.³³⁴

En la autorregulación y el autogobierno se reproducen, con modalidades propias inherentes a la naturaleza y diseño de la Universidad, las funciones nucleares del Estado mismo: darse normas, aplicarlas, resolver las controversias. Aquí surge, entre la bruma, un retorno moderado de ciertos rasgos del pasado. La Universidad primordial fue comunidad cerrada, privilegiada, autoexcluida, que sostuvo frente al poder político las razones y los derechos de sus integrantes: los miembros de la comunidad original, en París o en Bolonia, y luego en otras plazas de Europa, que obtuvieron y ejercieron sus propias prerrogativas. Esa reminiscencia, que no perece, trae consigo sueños de extraterritorialidad y enfeudamiento: fueros universitarios de antiguo cuño, que el tiempo se llevó. El universitario ni margina ni se margina. Lo aseveró, en sus palabras, el dictamen de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados que examinaron la iniciativa presidencial de reforma al artículo 3o. en 1979.³³⁵

La autorregulación y el autogobierno, en su sentido actual, fueron extensamente analizadas en la exposición de motivos de la iniciativa de adición y en el curso de los debates parlamentarios. La autorregulación aparece, por supuesto, dentro del marco constitucionalmente previsto.³³⁶ Hacia él fluye la historia universitaria, con muchas de sus tensiones más severas, a partir de la Ley de 1910 y con el parteaguas que significó el ordenamiento de 1929. Ha sido una de las cuestiones principales en la

³³⁴ García Laguardia, *op. cit.*, nota 13, p. 25. Este autor señala que la autonomía de la Universidad “consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad”. *Ibidem*, p. 23.

³³⁵ “El ser universitario no implica una prerrogativa superior a los derechos del común de los ciudadanos, ni le excluye de los ordenamientos jurídicos que considera a todo hombre igual frente a sus semejantes, frente a las autoridades y frente a la ley”. *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 421.

³³⁶ “La UNAM no ignora —señala el rector De la Fuente— que es una institución descentralizada del Estado mexicano y que, en consecuencia, debe asumir los mandatos legales de carácter general que rigen la vida de la sociedad mexicana. La UNAM promueve y respeta el Estado de derecho”. Fuente, Juan Ramón de la, “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

experiencia de nuestras universidades, y particularmente de la Nacional Autónoma de México.

La libertad formal frente a instancias externas e internas mueve a explorar los círculos concéntricos de esta independencia y a establecer, ante todo, una primera distinción indispensable. Efectivamente, “autonomía haría referencia a un poder limitado de autonormación y, por extensión, de autogobierno, distinguiéndose así con claridad de soberanía como poder en principio ilimitado de autonormación y autogobierno”.³³⁷ La autonomía, pues, se mueve dentro del espacio que la soberanía permite. Hablo, por supuesto, de libertades formales. Otra cosa son las libertades materiales, que se plantean —surgen, evolucionan, se matizan, desaparecen— fuera del ámbito del derecho y por ello constituyen datos o experiencias meta-jurídicas. Son, de alguna manera, el poder material de ejercer el derecho que formalmente se tiene.

El Estado admite que estas instituciones dispongan —o más acentuadamente: que deben disponer, conforme a los fines que sirven— de sus propios órganos de gobierno, con sustento en la ley respectiva y con la facultad de resolver cómo se incorporarán y se relacionarán entre sí sus titulares. La Universidad, una comunidad, requiere autoridades que sean a un tiempo el producto y la garantía del “pacto social interno” entre los integrantes de la comunidad misma, y del “pacto social externo” entre la comunidad nacional y la universitaria, habida cuenta de que la Universidad es una persona de derecho público (social), instituida y constituida para atender un interés asimismo público (social).

El autogobierno, que trae consigo facultades ejecutivas, las trae también normativas y jurisdiccionales de carácter interno. Aquéllas, las normativas, se despliegan igualmente sobre otras atribuciones y garantías autonómicas, porque constituyen el cimiento necesario de toda la vida universitaria. Esto ocurre en virtud del principio de legalidad o, quizás mejor, de juridicidad, que caracteriza al Estado de derecho, en oposición a la arbitrariedad o a la discrecionalidad. Ya me he referido a todo esto en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la Ley de 1945.

Por cierto, se ha dicho que las atribuciones jurisdiccionales que se confiaron alguna vez a las universidades para juzgar y sancionar a estudiantes y maestros en casos contenciosos y criminales, lejos de ser una expresión

³³⁷ Oliver Araujo, “Alcance y significado...”, *op. cit.*, nota 318, p. 22.

de autonomía constituyen una negación de ésta. Semejante atribución acreditada que esas instituciones no son autónomas, sino forman parte del poder público.³³⁸ Esta conclusión parece implicar que sólo los órganos centrales del Estado pueden ejercer atribuciones jurisdiccionales, y que quien las posee y ejerce constituye, por lo tanto, un órgano central del Estado, aunque alegue otra calidad.

Creo que las cosas pueden verse de manera diferente. Es verdad que la función jurisdiccional es uno de los datos nucleares del Estado, lógica e históricamente, pero también lo es que éste, en el curso de su evolución, ha podido descentralizar algunas expresiones de esa función, encomendándolas o reconociéndolas a otros órganos o personas, y que esa descentralización —extracción de sí mismo, para crear otra figura y atribuirle funciones originalmente centralizadas— constituye un rasgo característico de la autonomía. El ente autónomo no es parte del poder público en el sentido que solemos atribuir a esta expresión (aunque ciertamente sea parte de la administración paraestatal), sino posee personalidad propia y atribuciones segregadas del órgano central, que ejerce conforme a su propio estatuto y por sus propias instancias.³³⁹

La responsabilidad interna, sujeta a la jurisdicción universitaria y determinante de medidas que pueden acordar los órganos de la institución, no absorbe o evita en modo alguno, como pudo acontecer bajo el régimen universitario medieval de fueros y privilegios, la aparición de una responsabilidad externa, o dicho de otra manera, de una responsabilidad conforme a los ordenamientos generales del sistema nacional. Por ejemplo, el

³³⁸ Esta es la opinión de Becerra López, José Luis (*La organización de los estudios en la Nueva España*, México, 1963, p. 274), que cita Diego Valadés, *op. cit.*, nota 26, pp. 61, 62 y 105.

³³⁹ En el caso de la Universidad, las atribuciones jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales se hallan distribuidas en diversas instancias. En otro lugar de este ensayo me refiero a las facultades de este carácter que tiene la Junta de Gobierno. Añádanse las que, conforme al Estatuto General, posee el Tribunal Universitario en relación con profesores, investigadores y alumnos (artículo 82), por el “incumplimiento de las obligaciones que específicamente les impone la Ley Orgánica, el estatuto y sus reglamentos” (artículo 79). Tómese en cuenta, asimismo, las diversas competencias que el propio Estatuto coloca en manos de la Junta de Gobierno, el rector y el Consejo Universitario (artículos 80 y 81). Las resoluciones del Tribunal Universitario no adquieren firmeza inmediatamente. Pueden ser revisadas, a solicitud de cualquiera de los interesados, por la Comisión de Honor del Consejo Universitario (artículos 100 y 101 del Estatuto General, y 23 a 31 del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, de 1998).

juzgamiento universitario por hechos constitutivos de infracciones penales culmina en los términos de la competencia universitaria y siempre deja libre el ejercicio de las facultades que pudieran corresponder, al amparo de la ley penal ordinaria, a las autoridades públicas de este ramo.

La juridicidad alcanza también a las formaciones descentralizadas o autónomas del Estado, como lo acredita el acertado viraje de la jurisprudencia federal que últimamente reconoció a las universidades el carácter de autoridades responsables para efectos de amparo. Viraje, éste, realista y garantista, que no tiene que ver solamente, por supuesto, con las universidades públicas.³⁴⁰ Quedó superado por la realidad el criterio tradicional sobre autoridad responsable, que databa de 1919 y alojó bajo este concepto a “todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.³⁴¹ La evolución del Estado y la aparición de órganos públicos que llegaron a integrar la administración paraestatal, condujeron a que ese concepto de autoridad, ajeno a la nueva realidad, dejara a los ciudadanos indefensos frente a los órganos emergentes.

La nueva jurisprudencia destacó que esos órganos, independientemente de que dispongan o no de la fuerza pública, “pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí y ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad”. En tal virtud,

³⁴⁰ La propia Universidad se ocupó, de tiempo atrás, en caracterizar el sentido que para ella tiene el concepto de autoridad. Esta palabra, “que emplea la Ley al referirse a los órganos de la Universidad, no tiene el restringido sentido de órganos del poder público, sino el más amplio de órganos de representación y de decisión de la institución en el campo propio de acción de ésta, delimitado por su estatuto de autonomía”. “Declaración del Consejo Universitario de 1933”, *op. cit.*, nota 9, p. 4.

³⁴¹ Tesis 300, “Autoridades para efectos del juicio de amparo”, *Jurisprudencia 1917-1988. Apéndice al Semanario Judicial de la federación, Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes*, México, 1989, p. 519.

“a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, (el tribunal) debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.³⁴²

Las universidades públicas, que a título de organismos descentralizados “forman parte de la administración pública”, por ello “integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la federación o la correspondiente entidad federativa”. Su autonomía “les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general”. Quien se acoge a ellas puede incorporar “en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones”. La resolución interna que afecta éstas “constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa”.³⁴³

En los términos de la legislación constitucional y secundaria mexicana, el orden jurídico nacional, conforme a las respectivas competencias materiales, personales y territoriales, conserva plena vigencia. La iniciativa de 1979 puso énfasis en esta circunstancia: la autonomía no es —señaló— una “fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”,³⁴⁴ idea que ha sido frecuentemente expresada por quienes se ocupan en estos temas.³⁴⁵

³⁴² “Autoridad para efectos del juicio de amparo. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, p. 118. Común.

³⁴³ “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 impugnabile a través del juicio de amparo”. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, marzo de 2002, Tesis: 2a./J. 12/2002, p. 320, Administrativa. Jurisprudencia.

³⁴⁴ *Derechos del pueblo...*, cit., nota 94, t. I, p. 419.

³⁴⁵ La extraterritorialidad es un “mito”. Cfr. Soberón, “Significado...”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, cit., nota 9, p. 6. Alfonso Noriega Cantú refuta la pretensión de que “los límites territoriales de la Universidad son materia extraterritorial de la influencia de las autoridades estatales”. “Con la iniciativa presidencial el Estado reconoce su obligación de respetar irrestrictamente la autonomía”, *ibidem*, p. 13. Autonomía no es extraterritorialidad. Cfr. Sánchez Cordero, Jorge, “El mejor homenaje del Ejecutivo a la UNAM en el cincuentenario de su autonomía”, *ibidem*, p. 20.

El alcance de la autonomía en el sistema de la Constitución Política ha sido explorado por la Suprema Corte de Justicia. Dado que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados, se hallan dotados —señaló el Pleno— con “autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, 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”.

La UNAM —añade la Corte— “se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir en 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”.³⁴⁶ Esto permite la instalación de órganos facultados para resolver, en la instancia universitaria, los litigios que se planteen a propósito de la vida interior, que no son tribunales especiales en el sentido previsto y proscrito por el artículo 13 constitucional.³⁴⁷

Por supuesto, la autorregulación y el autogobierno se plantean en el marco de la unidad y soberanía del Estado. No rompen aquélla ni soslayan ésta. “La autonomía de las universidades públicas —sostiene la jurisprudencia federal— es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales”.³⁴⁸

Queda claro que la autorregulación y el autogobierno de las universidades se presentan dentro del marco de la soberanía estatal, con arreglo a la

³⁴⁶ “Autonomía universitaria. Su alcance”. Novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, mayo de 2003, tesis: 1a. XI/2003, p. 239. Administrativa. Tesis aislada.

³⁴⁷ En efecto, no operan sobre individuos y casos aislados: “su ámbito de competencia comprende a toda la comunidad universitaria de ese centro de estudios (la UNAM) y por todos los hechos o actos que infrinjan las normas universitarias”. “Tribunales especiales. El Tribunal Universitario y el Consejo de Honor de la Universidad Nacional Autónoma de México, no tienen esa calidad”. Novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, mayo de 2003, Tesis: 1a. XII/2003, p. 245. Administrativa. Tesis aislada.

³⁴⁸ “Autonomía universitaria. Origen y alcance de las atribuciones de autogobierno conferidas a las universidades públicas”. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, abril de 2002, Tesis: 2a. XXXVI/2002, p. 576. Administrativa. Tesis aislada.

legislación nacional y con subordinación a los actos que emanen de esa soberanía y se concentren en esa legislación. También queda claro que, en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida, las universidades son la única instancia reguladora en cuestiones internas y sólo a sus órganos compete, con exclusión de otras instancias, la conducción del conjunto, sin que ello obste a la operación de instrumentos de control de constitucionalidad que se despliegan con alcance general y son inherentes al Estado constitucional de derecho.³⁴⁹

Si las universidades autónomas derivan su existencia y su estatuto de un acto del Estado, se mantienen vinculadas por esa fuente formal, que puede reconsiderar su naturaleza, recuperar su gobierno y modificar sus fines.³⁵⁰ Sería, es verdad, un paso incalculable hacia atrás; un disparate histórico, aunque formalmente eficaz. Habrá que valorar con exquisito cuidado cualquier reconsideración de la ley universitaria, sin olvidar que los vaivenes del pasado, un pretérito accidentado, no regresaron después de 1945 en lo que toca a la legislación autonómica y a la estructura que ésta creo. Por el contrario, el andamiaje del 45 ha resistido la dura prueba que le propusieron sesenta años de inquietantes vicisitudes en la vida del país, que una y otra vez llamaron a las puertas de la Universidad, las forzaron inclusive, pero no derruyeron su legislación. Mejor todavía, esta firmeza permitió sortear el asedio, una y otra vez.

En este punto conviene reflexionar sobre el método para expedir la regulación heterónoma que será marco y guía de la regulación autónoma y del manejo correspondiente a ésta. Contamos con diversas experiencias: desde

³⁴⁹ Todo esto queda de manifiesto en la Declaración del Consejo Universitario de noviembre de 1933, frente a la Ley Orgánica de ese año. En el punto V se manifiesta que “(1) la Universidad Nacional de México es autónoma del Estado en cuanto a que ella misma ha de organizarse y determinarse, para el mejor cumplimiento de su misión, sin otra restricción interna que la de ajustar su trabajo al fin que le es propio y su estatuto a las bases generales contenidas en la Ley que establece su autonomía”; y en el punto VI se indica que “[1] la Universidad Nacional de México está sujeta al poder público como todas las personas o instituciones que viven en el Estado; es decir, está obligada a acatar las disposiciones y resoluciones legislativas, judiciales o administrativas, en todo aquello que no se refiera al orden interno de la Universidad misma, amparado por la autonomía”. “Declaración del Consejo...”, *op. cit.*, nota 9, p. 4.

³⁵⁰ Refiriéndose a la UNAM, el profesor Serra Rojas señala que incluso en los casos en que el Estado ha acordado la “máxima autonomía” a un organismo descentralizado, “siempre se reserva la facultad para modificar ese régimen jurídico por medio de la ley”. Serra Rojas, *op. cit.*, nota 263, t. I, p. 599.

el acto de autoridad, sin consulta a la comunidad, hasta la recepción de las propuestas elaboradas por la comunidad y su adopción como disposiciones del Estado. Esto conduce a explorar, de nueva cuenta, los mecanismos de la democracia representativa, que se atendería solamente a los órganos constituidos a través del sufragio, y de la democracia participativa, que prohíba la sistemática participación de los destinatarios de las normas y es consecuente con la visión democrática del artículo 3o. constitucional.

Por lo que hace a la democracia representativa —conquista del liberalismo político que manumitió al vasallo frente al gobierno de origen divino—, el pacto político que es fuente de la asunción del poder, porque ciertamente no existe transmisión de éste que daría lugar a un nuevo autoritarismo, supone la entrega de facultades a quien recibe la representación, pero no autoriza ni legitima el alejamiento del representante con respecto a la fuente de sus atribuciones. Por ello aquella democracia debe admitir la participación popular, ejercida en diversas formas: entre ellas, la participación cotidiana en tareas de regulación, desempeño, supervisión y protección. Esto se mira, de manera explícita, en organizaciones populares, de la sociedad civil o intermedias —como se prefiera denominarlas— que cuentan con facultades de autorregulación y autogestión, como ocurre en la hipótesis de las universidades autónomas.

En virtud de la autonomía que posee la Universidad, necesaria para su ejercicio y su destino, ¿cuál puede y debe ser su intervención en el ordenamiento heterónomo que constituye su marco jurídico? ¿Queda éste absolutamente al margen de la reflexión y la petición de los universitarios? La exclusión en este caso equivaldría a pretender, en otros, un régimen del trabajo sin los trabajadores, del campo sin los campesinos, de la ciencia sin los científicos, del arte sin los artistas. El resultado sería un orden jurídico formal extraño a su raíz y a su misión.

Un asunto relevante en el autogobierno de las universidades públicas autónomas es la estructura interna y la atribución de facultades de gobierno, más la designación de los titulares de éstas. Ya vimos cómo esta cuestión se ha vinculado siempre al tema de la autonomía: designación por el gobierno, presencia de delegados de éste en los cuerpos universitarios, confirmación gubernamental de las resoluciones de aquéllos. Se ha transitado desde la jefatura de la Universidad atribuida al secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes por la Ley de 1910 hasta el detallado sistema orgánico de la Ley de 1945.

Muchas tormentas, que al cabo se tradujeron en quebranto para la Universidad, y luego en normas nuevas para regenerar la marcha, tuvieron que ver con este asunto espinoso, que debiera resolverse —así lo consideró la Ley Caso— en función del interés universitario y de la defensa institucional. En este punto se acuña el principio: que la Universidad gobierne a la Universidad, sin injerencias externas. Para recordar a Sierra, aunque su Ley no alcanzó la altura de su pensamiento: “el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma”.³⁵¹

Evidentemente, el autogobierno adecuado y eficaz, consecuencia de la autonomía y factor, él mismo, de autonomía —puesto que su buena marcha previene o por lo menos modera o sortea tentaciones externas y apremios internos— supone una articulación racional, una armonía constructiva, no exenta, por supuesto, de posiciones discrepantes, entre las diversas autoridades en las que se deposita por mandato de la ley, legitimado por el plebiscito cotidiano de los universitarios, la conducción de la vida académica y administrativa, con todo lo que ello significa en orden a la compleja urdimbre de las relaciones internas y externas. Esta operación saludable de los órganos de autoridad, capaces de advertir las tensiones y escuchar y encauzar las instancias, contribuye al favorable desempeño de la “democracia universitaria”, legal y legítima, merced a ese plebiscito y a esa perspicacia.

La forma de gobierno de una universidad autónoma no se puede trazar, necesariamente, a la imagen y semejanza del gobierno de la sociedad, en general. Hay, por cierto, similitudes apreciables, a partir de las funciones que es preciso cumplir en ambos casos: por ejemplo, regular, administrar, juzgar. Pero difieren las formas de hacerlo en la sociedad política, con sus propias reglas y sus objetivos característicos, y en la sociedad académica, con los suyos. Carpizo comenta: mientras la autoridad en el gobierno de la sociedad “se funda en el concepto de soberanía popular, en una universidad pública y autónoma la autoridad deriva de su legislación y de su naturaleza y fines esencialmente académicos”. En fin de cuentas, “la razón del gobierno universitario es el cumplimiento de los fines institucionales y el desarrollo de los proyectos académicos”.³⁵² A este respecto, el rector Sarukhán señaló que “en uso de la autonomía que formalmente le otorga la Ley Orgánica, la UNAM ha establecido formas de gobierno afines a las

³⁵¹ “Discurso pronunciado en la inauguración...”, *Prosas, cit.*, nota 15, p. 191.

³⁵² “El ser y el deber ser...”, *Discursos...*, *cit.*, nota 1, p. 659.

funciones que tiene asignadas”. En consecuencia, el gobierno de la institución “tiene una estructura y mecanismos de operación propios de la vida universitaria”.³⁵³

La representatividad y la sensibilidad del Consejo, que en anteriores ordenamientos fue “suprema autoridad” y que es factor de congregación, reflexión y decisión, constituyen datos preciosos de la vida universitaria: impulso, baluarte, garantía. Difícilmente se tendría en pie el sistema autonómico sin un Consejo que lo sustente, lo incremente, lo regule. Por otra parte, se debe destacar la compleja y en ocasiones angustiosa posición de un rector, distinguido como “jefe” de la institución y llamado a asumir, como tal, una suma de tareas: defensor de la autonomía —tarea que puede constituir el signo de una gestión rectoral—,³⁵⁴ conductor de las actividades académicas, articulador de las tareas administrativas, factor de las relaciones laborales, gestor de recursos, conciliador de corrientes, pretensiones y posiciones, moderador de las disputas internas, negociador político, actor social, promotor de la imagen de la Universidad, comunicador persuasivo y eficaz, patrono de gremios y sociedades.

He ahí una letanía de exigencias, de las que no puede desembarazarse un rector. Todo esto implica una abrumadora carga de responsabilidades y expectativas, cuya insatisfacción puede dar lugar a nuevas y distintas responsabilidades. Para hacer frente a estas “atribuciones” legales o “meta-legales” —pero siempre indispensables— el rector sólo cuenta con un elemento de poder: la confianza que pueda despertar y la autoridad moral

³⁵³ “Informe anual 1997”, en *Gaceta UNAM*, 16 de febrero de 1998, Suplemento especial, p. III. En otra oportunidad, el rector Sarukhán observó: “estamos obligados a encontrar, dentro del marco de la legislación que nos rige, los métodos de toma de decisión, las normas académicas y las formas de gobierno que garanticen, de la mejor manera posible, los niveles de calidad necesarios para que la educación que se imparta, los títulos que se otorguen y la investigación que se realice en nuestra Casa de Estudios, redunden en el avance social y cultural de nuestra sociedad”. *Discursos 1990*, *cit.*, nota 110, p. 90.

³⁵⁴ Así, por ejemplo, se ha escrito sobre el desempeño del rector Pablo González Casanova (“La preservación de la autonomía universitaria y de su condición de pluralidad fue la constante de su rectorado”, manifiesta Ricardo Pozas Horcasitas, “Pablo González Casanova”, *Nuestros maestros*, México, UNAM, Secretaría General, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, 1992, t. I, p. 148). También fue evidente, en este mismo sentido, la preocupación constante, a la sombra —no diré a la luz— de las circunstancias prevalecientes, del rector Barros Sierra. Pero ciertamente todos los rectores, en mejores o peores momentos, han debido librar su propia y ardua batalla a favor de la autonomía.

que sepa obtener, mantener y ejercer.³⁵⁵ Es esto lo que le permite, con igual eficacia y dignidad, presidir el más exigente acto académico o encabezar una manifestación callejera de universitarios para evitar, corriendo ciertos peligros, la aparición de otros infinitamente mayores que pudieran lesionar, acaso irremediablemente, a la institución.³⁵⁶

Es aquí donde aparece como cuestión relevante, centro de muchos debates, la Junta de Gobierno de la Universidad, tema que ya examiné con algún detalle al referirme a la Ley de 1945, a la que se debe esta aportación singular y significativa para la vida institucional universitaria. Como dije, en la exposición ante el Consejo Constituyente Universitario, el rector Caso justificó la propuesta a favor de aquel cuerpo, que constituye uno de los datos característicos de la Ley que se identifica con el nombre del ameritado rector. Entre otras consideraciones, que también transcribí o a las que hice remisión, Caso sostuvo: “Se ha pensado que es indispensable colocar la facultad de nombramiento, en un cuerpo colegiado que carezca totalmente de intereses personales, dentro de la Universidad, y que se guíe en sus decisiones exclusivamente por el beneficio de la institución”.³⁵⁷ El proyecto siguió el modelo de otras universidades del mundo, pero la solución mexicana posee características propias. Es un sistema de elección de segundo grado o indirecta, toda vez que el Consejo, constituido en buena proporción por miembros electos, a su vez eligen a los integrantes de la Junta.

Se ha querido, por este medio, reconocer una experiencia largamente observada y padecida y superar las deficiencias y los tropiezos del pasado. Para ello es preciso sustraer el sistema de designación de autoridades —rector y directores académicos— y, eventualmente, de resolución sobre litigios internos, del conflicto y la confrontación, a los que no son ajenos

³⁵⁵ En palabras del rector Carpizo, “dentro y fuera de la Universidad, la fuerza que un rector puede tener es la de carácter moral y la que dimana directamente de las leyes de la institución”. “A la comunidad universitaria, al comienzo de la huelga estudiantil”, *Discursos...*, *cit.*, nota 1, p. 407.

³⁵⁶ *Cfr.* la explicación de Barros Sierra acerca de la manifestación encabezada por él, al frente de funcionarios y alumnos de la Universidad, en una circunstancia en la que, según manifestó, “jamás se había visto tan amenazada o tan gravemente amenazada la autonomía de la Universidad”. García Cantú, *op. cit.*, nota 210, pp. 92 y ss.

³⁵⁷ Caso, Alfonso, “Presentación ante el Consejo Constituyente Universitario del proyecto de Ley Orgánica. 1944”, en Pinto Mazal, *op. cit.*, nota 39, p. 267.

los intereses estrictamente políticos, que siempre miran hacia la Universidad. Es preciso resistir, con el muro de un cuerpo colegiado respetable y respetado, las tentaciones y presiones externas, que procuran girar a la Universidad hacia el juego exterior. Muchas de ellas cifran en éste su prurito intervencionista, no en el ideal universitario ni en la función específica de la Universidad, ni en la libertad académica, ni en la formación de profesionales competentes para satisfacer la esperanza del pueblo. Por eso hay que valorar el instrumento a la luz del servicio que brinda a la causa que lo instituye: la autonomía.

La jurisprudencia también ha examinado esta materia. En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional, el gobierno de la República carece de facultades de vigilancia y control directo sobre la Universidad: por ello, “la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino, en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación”. La autonomía, que permite a la Universidad organizarse como lo estime conveniente, entra en juego cuando aquélla elige a sus directivos.³⁵⁸

Autonomía no significa exclusión jurisdiccional. Este es un tema recurrente en el debate sobre la autonomía. Ya me referí a la unidad y a la soberanía del Estado, que implican concentración suprema de jurisdicción. La extraterritorialidad es una ficción. Bajo ese nombre se suele identificar, más bien, una contención jurisdiccional o inmunidad en virtud de costumbres, convenios y tratados del sistema internacional, que no alcanzan a las universidades. Quedó atrás el sistema de santuarios que fracturaba la plenitud de la jurisdicción estatal.

Sin embargo, en la hora de tensiones entre el Estado y la Universidad, y de amenazas para las libertades universitarias —cátedra, investigación, deliberación—, ha tenido explicación y bandera una corriente contraria, que se resiste a reconocer esa plenitud. Se ha tratado, con buena fe, de mantener la libertad a salvo; y con mala, de refugiar pretensiones y acciones inaceptables que en rigor lesionan la autonomía, porque erosionan las funciones universitarias y menoscaban las libertades que éstas requieren.³⁵⁹

³⁵⁸ Cfr. “Universidad Nacional Autónoma de México. La elección de sus funcionarios no puede ser cuestionada por el Estado”. Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, IV Segunda Parte-1, p. 568.

³⁵⁹ De la Fuente, al invocar reflexiones de José Revueltas sobre la función crítica de la conciencia universitaria, señala: “Esta característica tan propia de la naturaleza universi-

Aquellas tensiones llegaron a las leyes y algunas reconocieron la inviolabilidad de los recintos universitarios.³⁶⁰ Una aleccionadora expresión acerca de los motivos —y las razones— de la preservación de los recintos universitarios es la que aporta Fernando Castillo Velasco, en Chile, cuando dice: “El lenguaje de la Universidad y el de la policía política no son idénticos. Se requiere, por tanto, una traducción (provista por) la mediación de las autoridades universitarias. Y esto es lo que entendemos por extraterritorialidad relativa”.³⁶¹

Ningún órgano público se halla *legibus solutus*. La subordinación a la norma es el dato magnífico del Estado de derecho. Esta subordinación implica responsabilidad, que también es un rasgo explícito de la autonomía universitaria. La responsabilidad tiene una doble connotación, que suele plantearse en momentos sucesivos: primero, asunción de un deber, impuesto por la norma o adquirido por decisión propia, aunque al amparo de aquélla; y segundo, obligación de afrontar las consecuencias jurídicas del incumplimiento.

En la etapa preautonómica, la responsabilidad existía, directa, frente al Estado. En la era autonómica, sin pérdida de aquella relación, que sigue siendo consustancial a la formación descentralizada, destaca otra vertiente: responsabilidad ante los universitarios, ante el pueblo, ante la nación. Así, el espacio que deja el retiro del Estado lo ocupa la comunidad: nacional y universitaria, en sus planos respectivos. Las universidades públicas —dijo la iniciativa de adición constitucional de 1979— deberán responsabilizarse del cumplimiento de sus deberes “primeramente ante la propias comunidades (universitarias) y en ultima instancia ante el Estado”.³⁶²

taria no implica de manera alguna, como tantas veces se ha insistido, extraterritorialidad; no significa la creación de un Estado dentro de otro Estado; pero sí significa un total respeto del Estado hacia las formas de organización y gobierno de las universidades, y desde luego a sus valores supremos: la libertad de cátedra, la libertad de investigación y de creación, y la capacidad para administrar un patrimonio”. “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

³⁶⁰ Cfr. García Laguardia, *op. cit.*, nota 13, pp. 31 y ss. Reconocen esa inviolabilidad las Constituciones de Ecuador (artículo 75) Haití (artículo 34: salvo flagrancia y uso del establecimiento educativo para propósitos que le son ajenos) y Venezuela (artículo 109).

³⁶¹ García Laguardia, *op. cit.*, nota 13, p. 34, núm. 29.

³⁶² *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 419.

La rendición de cuentas es una expresión de la responsabilidad; acredita el cumplimiento del deber asumido y abre la puerta, en su caso, a las consecuencias que resultan del incumplimiento.³⁶³ Por lo que toca a la Universidad, se ha manifestado —en palabras del rector Barnés de Castro— que la autonomía conferida por la sociedad a la Universidad implica “la responsabilidad de ejercerla no sólo con inteligencia y prudencia, sino con una clara conciencia del compromiso que tiene con la sociedad, así, debe rendir cuentas de su cumplimiento”.³⁶⁴ En el Dictamen elaborado en la Cámara de Senadores acerca del proyecto de reforma al artículo 3o. constitucional se mencionó que las universidades “están obligadas a informar y justificar” ante las autoridades federales y estatales correspondientes, el debido manejo de los fondos que éstas les asignan para la realización de sus objetivos.³⁶⁵

En la hora reciente, la *accountability*, acompañada de la “transparencia”, como se suele decir, es exigencia que enfrentan cotidianamente el Estado y las instituciones públicas. Es la natural exigencia y el consecuente derecho de quien brinda confianza —sea a través del sufragio, sea por otros medios—, recursos y apoyo, y desea saber qué hace, en respuesta y correspondencia, el destinatario de aquéllos. Ahora bien, la expectativa de información no se reduce al conocimiento sobre el destino de las aportaciones. Pretende mucho más que un estado de cuenta. Quiere, en efecto, que los buenos datos numéricos se traduzcan en buenos resultados cualitativos y

³⁶³ El punto surgió en el proceso de reforma constitucional. El diputado Pablo Gómez preguntó: “¿a quién han de rendirle cuentas las universidades? ¿Al Estado? ¿Al poder público? ¿A los mexicanos en general, quizá? Yo creo que en términos generales las universidades en el ejercicio de su autonomía dan cuenta al pueblo mexicano de su actividad y los ciudadanos deben tener la garantía de influir, pero no utilizando el aparato coercitivo del Estado, sino desde el punto de vista político-ideológico en la universidad”. *Ibidem*, p. 448. El diputado Sánchez Cárdenas sostuvo: “No es posible que desde el punto de vista económico podamos aceptar que las universidades reciban subsidios, a veces muy elevados, y no tengan que rendir cuentas ante nadie”. Deben hacerlo ante la Cámara de Diputados, acerca de los recursos “que el poder público y el Estado les proporcionan para cumplir con sus funciones”. *Ibidem*, p. 503.

³⁶⁴ “Plan de Desarrollo 1997-2000. Programa de trabajo 1998. Síntesis”, *Gaceta UNAM*, 7 de mayo de 1998, Suplemento adicional, p. 10.

³⁶⁵ *Ibidem*, p. 516. La Universidad se halla obligada a “utilizar adecuadamente sus recursos, a justificar la forma en que decide distribuir su presupuesto y a rendir un informe público de cómo lo ha ejercido”. Soberón, “Significado de la autonomía...”, *op. cit.*, nota 9, p. 7.

beneficios concretos.³⁶⁶ Enhorabuena que se rinda cuenta, pública y documentada, de los trabajos realizados y de los recursos utilizados, todo ello a la luz de las funciones conferidas y de las facultades y los deberes adquiridos. Así lo ha hecho la UNAM ante el Poder Legislativo, en los últimos años.³⁶⁷

La autonomía, que no es un valladar para la rendición de cuentas,³⁶⁸ sino un motivo más para rendirlas,³⁶⁹ representa, sin embargo, un límite para

³⁶⁶ “La sociedad mexicana —manifiesta De la Fuente— está dispuesta a seguir aportando recursos para fortalecer las instituciones públicas de educación superior, pero a cambio exige, y con razón, que los servicios que reciba de ellas sean cada vez de mayor calidad: servicios educativos, de investigación y de difusión del conocimiento que permitan a sectores cada vez más amplios beneficiarse de los programas universitarios”. “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

³⁶⁷ Al informar sobre las actividades de la Universidad en el año 2001, el rector Juan Ramón de la Fuente mencionó: “con motivo de la reestructuración de la Auditoría Superior de la Federación y la ampliación de sus atribuciones, fueron entregados a la Cámara de Diputados los estados financieros de la UNAM. Con ello, la Universidad es la primera institución de educación superior del país que, en pleno ejercicio de su autonomía, pone sus finanzas a consideración de los poderes públicos de la nación y de la sociedad mexicana. Así contribuye a la consolidación en México de una cultura de rendición de cuentas”. *Memoria 2001*, México, UNAM, p. 28. En el siguiente ejercicio, el rector indicó: “En cumplimiento cabal del compromiso de rendir cuentas sobre los recursos que la sociedad deposita en ella, la Universidad ha informado con transparencia sobre el uso de los mismos, demostrando su manejo eficiente. La UNAM presentó al Congreso de la Unión su informe sobre el origen y destino de su presupuesto y se sometió, por primera vez en su historia, a la auditoría del máximo órgano de fiscalización del país: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados”, con resultados muy satisfactorios. *Memoria 2002*, México, UNAM, p. 24. La rendición de cuentas, señala el mismo De la Fuente, es una de las responsabilidades que conlleva la autonomía. *Cfr.* “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

³⁶⁸ La autonomía prevista en la fracción VII del artículo 3o. constitucional “no impide la fiscalización, por parte de la entidad de fiscalización superior de la federación, de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no implica intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en el desvío de los fondos relativos”. Esto deriva de la voluntad del Constituyente Permanente, expresada en la reforma de 1980, que estableció tanto el “principio de autonomía universitaria, como la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su (sujeción) a la ley y la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que les otorgan”. Novena época, Segunda Sala, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, octubre de 2002, Tesis: 2a. CXXXI/2002, p. 396. Constitucional, Administrativa. Tesis aislada.

³⁶⁹ “La Universidad vive de recursos públicos y tiene, en consecuencia, que rendir cuentas públicas de esos recursos”. *Intervención del rector de la UNAM, Juan Ramón de*

las pretensiones fiscalizadoras y sus consecuencias políticas o, en su caso, jurídicas. No sería admisible, en efecto, que aquéllas se llevaran al punto de alterar la conducción de la Universidad, afectar sus funciones, disminuir sus libertades, en contravención de la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Una cosa es comprobar el destino de los recursos del pueblo; otra, decidir fuera de la Universidad —esto es, heterónomamente— cómo se despachan las funciones y se encauzan las libertades que ampara la autonomía.

II. LOS FINES DE LAS UNIVERSIDADES Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Tal vez convenga iniciar las reflexiones que recoge este apartado con una referencia general a la educación, primero, y a la educación universitaria, después, para destacar de nueva cuenta la distancia que media entre la verdadera educación —que se halla en los fines de la escuela, particularmente la más alta escuela del conocimiento, con sus propias características— y la información sobre lo que somos, lo que nos ocurre, lo que nos rodea. Lo segundo nos ofrece, en el mejor de los casos, erudición; lo primero, sabiduría. Mejor aún: la educación pone en juego todas nuestras potencialidades, alimenta nuestro designio, señala nuestro destino.

No creo que la Universidad pueda confinarse en la transmisión de conocimientos, aunque hacer esto forma parte de su misión institucional. Debe ir más lejos y dar significado a la existencia, lo cual constituye una suerte de misión moral. En este sentido, la educación universitaria no es ni puede ser neutral. Se compromete con el ser humano y sus valores, y milita en esta dirección. Y la autonomía de la institución educativa, que asegura las fronteras y las acciones del organismo y le permite transitar, buscar y resolver con libertad, también contribuye a permitir —no obstante todas las dependencias que impone la vida— la autonomía de quien se forma en ella:³⁷⁰ capacidad de saber, analizar, resolver y actuar.

la Fuente, durante el análisis de la Cuenta Anual 2001. Antigua Escuela de Medicina, 1o. de abril de 2002. UNAM-DGCS-187. En el mismo sentido, cfr. Entrevista al rector... en el marco del Simposio “Retos, análisis y prospectiva de la política social en México y en el mundo”, Saltillo, Coahuila, 6 de septiembre de 2002, UNAM-DGCS-222.

³⁷⁰ Esta idea figura en la expresión de De la Fuente sobre la respuesta histórica de la UNAM a la nación mexicana y la contribución de aquélla a “una vida más digna, más decorosa, más libre y más autónoma”. “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

Ciertamente, la transmisión de conocimientos tiene un valor destacado; pero la verdadera educación, entendida como un proceso de iluminación, desarrollo, redención, se asocia a la condición humana y permite capturar y alojar, con auténtica profundidad, los más caros valores de la existencia. Citaré aquí a un antiguo rector universitario: “Bien sabemos que la Universidad en su función educadora no tiene una finalidad sino muchas; que ella rebasa todos los fines únicos: el saber, la cultura, la formación profesional y la orientación filosófica misma. Los rebasa todos porque los incluye todos. Su meta es más alta, es la de formar un hombre en su integridad y en su aspiración”.³⁷¹

Antes de examinar los fines de las universidades y los principios que la Constitución mexicana establece en materia de educación, en general, y de educación superior, es particular, conviene recordar algunos extremos de esta materia recogidos por los grandes textos modernos en materia de derechos humanos. El acceso a la educación constituye, desde luego, un derecho fundamental del individuo, inserto en el conjunto de los denominados derechos económicos, sociales y culturales —DESC, en función de sus siglas—, que a su vez integran, con los civiles y políticos, en pie de igualdad, interdependencia y complementariedad, el indivisible conjunto contemporáneo de los derechos del individuo,³⁷² instalados en constituciones políticas y en declaraciones y convenciones internacionales.³⁷³ Co-

³⁷¹ Chávez (Ignacio), “Discurso en la toma de posesión del cargo de rector de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *op. cit.*, nota 14, t. I, p. 124. Asimismo, Carpizo: “La Universidad educa y enseña. Tradicionalmente ha colaborado en la formación del pueblo de México, al crear y recrear un mundo de cultura, al transmitir a la sociedad un conjunto de actitudes y valores”. “El ser y el deber ser...”, *Discursos...*, *cit.*, nota 1, p. 681.

³⁷² El punto 3 de los Principios de Limburgo, de 1986 (relativos a la aplicación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales), señala que “los derechos humanos son indivisibles e interdependientes”; y el punto 4 de las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, de 1997, indica que “nadie pone en duda en la actualidad que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, que están relacionados entre sí y que son de igual importancia para la dignidad humana. En consecuencia, los Estados son tan responsables por las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como lo son por las de los derechos civiles y políticos”. *Derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Instrumentos internacionales de promoción y defensa*, Caracas, Provea, 2001, pp. 63 y 78.

³⁷³ Sobre este último punto, *cfr.* Cançado Trindade, Antônio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2001, pp. 93 y ss., y Lima Jr., Jaime Benvenuto, *Los derechos humanos, económi-*

responde ese derecho a la segunda generación, que adviene una vez establecidos los derechos clásicos de primera generación —civiles y políticos— y advertida la insuficiencia de éstos para brindar amparo integral al ser humano. Empero, el derecho social de alborada produjo anticipaciones relevantes sobre el derecho a la educación.³⁷⁴

No es mi pretensión avanzar más allá de una brevísima noticia sobre este último punto, que contribuye a establecer el carácter finalista, no neutral, de la educación. No se trata, en efecto, del acceso a cualquier educación —concebido como deber prestacional del Estado y derecho de las personas—, sino a una educación que sirva a ciertos fines consecuentes con la dignidad del hombre y el desarrollo de la humanidad en su conjunto.³⁷⁵ Por lo tanto, la educación no se confunde, a título de derecho humano, con la mera instrucción o información, que es el agente para la transmisión de conocimientos, ni puede ser indiferente —y mucho menos contraria— a los valores que hoy reconoce la humanidad como signos de la cultura de nuestro tiempo.³⁷⁶ La mejor manera de ponderar este aserto es recurrir a los textos internacionales, particularmente aquellos que consigan los derechos, libertades y prerrogativas de más alto rango, a los que se suele asignar la condición de *jus cogens*.³⁷⁷

cos, sociales y culturales, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, La Paz, Bolivia, Democracia y Desarrollo-Diakonia, Acción Ecueménica Sueca, 2001, pp. 87 y ss.

³⁷⁴ Así, la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791, cuyo Título Primero acoge la promesa de crear y organizar: “une Instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l’égard des parties d’enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du Royaume”.

³⁷⁵ Cfr. Nowak, “The Right to Education”, en Eide, Krause y Rosas (eds.), *op. cit.*, nota 36, pp. 189 y 190, y Alfredsson, Gudmundur, “The Right to Human Rights Education”, *ibidem*, pp. 213 y ss.

³⁷⁶ Acerca de la axiología jurídica del artículo 3o. de la Constitución, cfr. Cisneros Farías, Germán, *Axiología del artículo tercero constitucional*, México, Trillas, 2000, pp. 128 y ss., 146 y 147 y pp. 154 y ss.

³⁷⁷ El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados caracteriza la norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*) como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Se ha destacado el carácter *jus cogens* de dos conjuntos normativos: “el primero, los artículos más significativos de la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos, con mayor insistencia, los artículos 2, 33 y 51, es decir, la proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de los conflictos y la legítima defensa. El segundo, la protección de los derechos humanos fun-

Es así que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, señala: “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz” (artículo 26.2).

La Declaración Americana de 1948 —anterior, por unos meses, a la Universal— se inscribe en la misma línea. La educación, entendida como derecho fundamental, “debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas” (artículo XII). En pos de las declaraciones generales o regionales se han orientado los tratados, pactos o convenios de derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966,³⁷⁸ y Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988.³⁷⁹

damentales, aduciéndose al efecto, como normas imperativas, la prohibición de la esclavitud, del genocidio, de la discriminación racial, y luego, los principios cardinales en la conducta de las hostilidades y el derecho humanitario”. Gómez Robledo, Antonio, *El jus cogens internacional (Estudio histórico-crítico)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 185. Este autor coincide con dos definiciones de *ius cogens*: la del español Antonio de Luna: “El mínimo esquema jurídico que la comunidad internacional considera indispensable para su existencia en un momento determinado”, y la del mexicano Eduardo Suárez: “aquellos principios que la conciencia jurídica de la humanidad, revelada por sus manifestaciones objetivas, considera como absolutamente indispensables para la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional en un momento determinado de su desarrollo orgánico”. *Ibidem*, p. 227.

³⁷⁸ Los Estados partes “convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz” (artículo 13.1).

³⁷⁹ “Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz” (artículo 13.2).

Una segunda atribución y garantía constitucionalmente prevista apunta a la realización de los fines propios, vocacionales, funcionales, de las universidades, a saber: educar, investigar y difundir la cultura. Se trata de fines naturales, que se alcanzarán a través de medios propios, igualmente característicos del quehacer universitario. Para la procuración de aquéllos, la Universidad autónoma se vale de una tercera atribución y garantía, asegurada por la ley suprema: la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas. La primera enlaza con otra, cada una en su propio plano: libertad de enseñanza. Ambas libertades son tema de las Constituciones políticas de los países americanos.³⁸⁰

Estas libertades, esta independencia frente a cuanto no sea la verdad, o mejor aún, la búsqueda de la verdad, constituyen uno de los rasgos más acusados de la universalidad propia de la institución universitaria, y han figurado, ciertamente, entre los más vigorosamente defendidos o combatidos. También aparecen, con la mayor constancia, en el extenso discurso universitario y han surgido a la hora de las exigencias autonómicas. La autonomía y la libertad de cátedra e investigación son “principios incuestionables, en pocas palabras, el espacio vital en que debe dars la auténtica universidad”.³⁸¹ Es verdad que autonomía y libertad de cátedra, investigación, difusión, discusión,³⁸² se reclaman mutuamente, aun cuando no es desconocida la experiencia, que el propio Sierra trajo a colación, de universidades en las que campea la libertad académica y que no son, sin embargo, autónomas ni consideran la necesidad de serlo, en aras de la libertad.

En este punto es preciso destacar que el cumplimiento de los fines universitarios, la satisfacción de los requerimientos nacionales, el servicio al

³⁸⁰ En este sentido, las disposiciones sobre libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y/o cátedra en las leyes supremas de Brasil (artículo 206, II), Colombia (artículo 27), Costa Rica (artículos 79 y 87), Ecuador (artículo 67), Haití (artículo 33), Honduras (artículo 155), Panamá (artículos 90 y 101), Paraguay (artículos 74 y 7), Perú (artículo 18) y Uruguay (artículo 68), además de España (artículo 27.1).

³⁸¹ “La libertad de cátedra y de investigación es el ámbito concreto de la autonomía de la institución, en ella se expresa y sintetiza la pluralidad de las corrientes de pensamiento que la Universidad debe acoger en su seno”. Sarukhán, *Discursos 1990, cit.*, nota 110, p. 90.

³⁸² En la Declaración de Tepic, de la ANUIES, de 1972, se fue más lejos en la admisión de la libertad académica, incluso en el marco de las instituciones que no gozan de autonomía: “Aun en aquellas casas de estudio en que la autonomía no forma parte de su estructura jurídica, consideramos inviolable la independencia académica y la libertad de cátedra e investigación que la sustentan”, *op. cit.*, nota 9, p. 24.

pueblo —constante mejoramiento, diría el artículo 3o.— que han sido, desde siempre —y lo son hoy, enérgicamente— razón de la Universidad y de su autonomía, suponen claramente que la institución adquiera, mantenga y acreciente la calidad de sus trabajos: calidad en la docencia, calidad en la investigación, calidad en la difusión de la cultura. De este punto me ocupé *supra*, al hablar del carácter popular de la universidad pública y de lo que aquél significa precisamente al amparo de los fines que la institución debe atender y servir con veracidad y responsabilidad.

No se trata de competir con otras casas de estudio, de abonar el dominio del elitismo académico sobre el acceso popular a la educación superior, de retirar la mirada de México y de los mexicanos. Lejos de ello, se trata sencillamente de que la Universidad cumpla su cometido, realice su destino, corresponda a la esperanza que en ella deposita el pueblo, y que no es sólo expectativa de poseer un título, sino certeza de que ese título contribuirá a satisfacer el designio de la Universidad, la misión personal del individuo titulado y la expectativa de la nación.

El rector Caso dijo, persuasivamente, en el planteamiento llevado al Consejo Constituyente Universitario: para realizar sus fines, “la Universidad debe constituirse en una institución técnica y subordinar toda su organización al logro de ese propósito”. Más aún: “Todo aquello que impida la realización técnica de la institución, deberá ser excluido de la organización universitaria”.³⁸³ Así debe ser, si se quiere que la Universidad haga lo que se le ha encargado, que no es un ejercicio de simulación docente para colmar papeles con firmas solemnes que supongan licenciaturas sin sustento. Se trata de una exigencia implícita para atender la explícita exigencia de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. De no ser así, nos hallaríamos ante una verdadera subversión de la Universidad.

Ahora es preciso abordar otra de las cuestiones arduas que propone el estatuto constitucional de la autonomía. Para ello vale recordar la expresión precisa del artículo 3o. en el tema que estamos examinando: las universidades “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”. En consecuencia, por una parte, no existe una absoluta independencia para la realización de aquellos fines, sino ésta debe conformarse con ciertos prin-

³⁸³ Pinto Mazal, *op. cit.*, nota 39, p. 262.

cipios; y por la otra, la rectoría de esos principios no excluye, sino supone, la libertad de cátedra, investigación, examen y discusión. Esos son los términos constitucionales, que es preciso explorar para el buen entendimiento de la autonomía universitaria y de las prerrogativas y garantías que ella entraña.

Recordemos en este análisis sobre la conexión entre la libertad universitaria y el compromiso universitario con ciertos principios, el tránsito que lleva de las antiguas instituciones monárquicas y religiosas a las nuevas instituciones de filiación democrática. Justo Sierra describió con elocuencia ese curso, y al mismo tiempo la vinculación política. En la corporación colonial, los viejos universitarios decían: “Sois un grupo selecto, encargado de imponer un ideal religioso y político, resumido en estas palabras: Dios y el Rey”. En la nueva Universidad —a partir de 1910— se proclama: “Sois un grupo en perpetua selección, dentro de la sustancia popular y tenéis encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: democracia y libertad”.³⁸⁴

El artículo 3o. no es particularmente riguroso en el manejo unívoco de algunos conceptos. Tal es el caso de los “principios”, los “fines”, los “criterios”. En la fracción II se alude al criterio que orientará a la educación que imparta al Estado. En la fracción VI, inciso a), se atribuye la naturaleza de fines a las orientaciones previstas en el segundo párrafo, y de criterios a las mencionadas en la fracción II. En la fracción VII se dice que los fines de las universidades son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, y que estos fines se cumplirán de acuerdo con los principios del propio artículo.

En fin de cuentas, el precepto no identifica explícitamente ninguna de sus partes bajo el rubro de “principios”. Ciertamente no se refiere a la voz preexistente en el artículo 14: los principios generales del derecho, referencia supletoria para el intérprete de la ley civil. En el caso del artículo 3o. se trata de principios de un precepto y no de un conjunto de normas —como los generales del derecho—, y mucho menos de referencias que se hallen más allá del texto constitucional e inclusive del ordenamiento positivo. Esos principios son, precisamente, los que corresponden al propio artículo 3o., los que éste recoge y enuncia, expresa o implícitamente. Pueden aplicarse o no a otras disposiciones, pero en todo caso han de buscarse

³⁸⁴ “Discurso pronunciado en la inauguración...”, *Prosas, cit.*, nota 15, p. 182.

en el mismo precepto, no fuera de él, porque así lo supone y lo dispone la Constitución.

En rigor, la voz principios fue extraña a la ley constitucional mexicana hasta fechas más o menos recientes. Desde entonces se ha multiplicado la alusión a los principios. En la primera y larga etapa, la interpretación jurisdiccional y doctrinal consideró que ciertas expresiones constitucionales podrían ser presentadas como principios, aunque la ley suprema no las caracterizara con esa denominación. Fueron los criterios para la contribución por parte de los mexicanos a los gastos públicos, “de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” (artículo 31, fracción IV); y mucho más cercanamente, de los valores que deben guiar el comportamiento de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones: “legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia” (artículos 109, fracción III, y 113).

Actualmente, la alusión a principios aparece en diversos preceptos, además del 3o. Así ocurre a propósito de libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 4o., A), actuación de instituciones policiales (artículo 21: “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”), función del Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III: “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”), actos y resoluciones electorales (artículo 41, fracción IV: “constitucionalidad y legalidad”) y función electoral local (artículo 116, I, b: “legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia”), política exterior (artículo 89, fracción X, en la que se habla de “principios normativos: autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”), carrera judicial (artículo 100: “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”), y administración pública municipal y procedimiento administrativo (artículo 115, base II, a: igualdad, publicidad, audiencia y legalidad).

Quizás se podría agregar a esa relación el enunciado del artículo 134, aunque no se utiliza la expresión principios, sobre la administración de recursos económicos públicos de la federación y el Distrito Federal: “eficiencia, eficacia y honradez”. En un sentido del todo diferente, aquella expresión aparece en los artículos 54, 56, 115 y 122 acerca de la elección de representantes populares, por “principios” de mayoría o representación proporcional.

En virtud de que el artículo 3o. no identifica los principios mencionados en su fracción VII, y dado que no existe un concepto de éstos unánimemente aceptado y vinculante, resulta necesario explorar cuáles son ellos y cuál es su eficacia con respecto a la función universitaria y a la autonomía de las correspondientes instituciones. Vale la pena conectar estas reflexiones con algunos conceptos extraídos de la doctrina constitucional, que pudieran contribuir a la identificación de lo que el artículo 3o. maneja bajo el rubro de “principios”.

El concepto de principios ha adquirido fuerza y prestigio en nuestro tiempo, entrañada al pensamiento de Ronald Dworkin. La teoría de los principios —afirma un autor— “ilumina la positivación y la constitucionalización” de las principales normas de la ley suprema. Una vez “juridificados” en la ley fundamental, los principios se convierten en el fundamento del orden total del Estado.³⁸⁵ Como ha dicho el notable constitucionalista brasileño Paulo Bonavides, la teoría de los principios se ha convertido, superado ya el debate acerca de la calidad normativa que aquéllos poseen, en el “corazón de las constituciones”.³⁸⁶

En Francia se habla de “principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República”. Esto apunta hacia el conjunto de principios a los que han hecho referencia, en forma global, los autores de la Constitución. Más precisamente, se trata de los principios extraídos de las normas ordinarias “a las que se reconoce un valor constitucional, por ser inseparables de las bases del régimen republicano”. Esta idea amplía notablemente el llamado “bloque de constitucionalidad”.³⁸⁷

En España, diversos autores se han ocupado en esta cuestión. Entre ellos, Manuel Aragón examina los principios constitucionales: el ordenamiento constitucional “se nutre no sólo de normas escritas (el texto constitucional), sino también de principios generales no positivados en ellas (generales-globales, respecto de toda la materia constitucional, y generales-sectoriales, respecto de instituciones constitucionales concretas), cuya conformación se produce mediante la labor de la doctrina y la jurisprudencia”. Dado el carácter que hoy tiene la norma constitucional, que regula la organización

³⁸⁵ Espíndola, Ruy Samuel, *Conceito de princípios constitucionais*, 2a. ed., Sao Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1999, p. 77.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 76.

³⁸⁷ Cfr. Burdeau, Georges, Hamon, Francis, y Tropel, Michel, *Droit constitutionnel*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, pp. 642, 714 y 715.

del Estado y el estatus de los ciudadanos, el texto supremo contiene “junto a normas en sentido estricto (materiales o estructurales), una gran diversidad de principios”. La positivación de éstos reduce los riesgos del subjetivismo y modera el activismo judicial y doctrinal.³⁸⁸

Peter Häberle hace un incisivo estudio de los fines de la educación, que son “condiciones de base de la Constitución del pluralismo y la libertad”. Afirma que la “Constitución de la libertad depende de que se pongan al descubierto los contenidos de la educación”. Añade: “Las democracias en libertad requieren de un ‘soporte’ interno material, a través de fines educativos fundamentales, que se orientan por los derechos humanos, la tolerancia, la solidaridad, la responsabilidad, la humanidad, el trabajo, etcétera”. Con una expresión que puede contribuir al entendimiento de la fórmula mexicana, sostiene la noción de los “principios constitucionales como fines de la educación”. Esto significa —precisa— “menos una obligación jurídica que un mandato educativo: la Constitución como ética social”.³⁸⁹

Principios son, en diversos órdenes, las orientaciones, normas, bases o disposiciones radicales, fundamentales, que encauzan ciertas actividades y determinan el quehacer de quienes las realizan. Las acepciones académicas³⁹⁰ que pudieran ajustarse mejor a esta materia son las que conciben el principio como “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia” o como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”. Tienen los principios, pues, un carácter más amplio que las normas específicas que constituyen una figura jurídica, una institución o un sistema. Son sustento de éstas, guía y criterio de creación, interpretación, integración y aplicación.

Se suele hablar de principios políticos, que determinan la orientación general de las instituciones jurídicas, en atención a los intereses, factores o corrientes que han concurrido a formarlas y determinar su sentido y alcance, y de principios técnicos, que reflejan, en las soluciones específicas, la orientación que proviene de un principio político. En fin de cuentas, unos y otros son vinculantes, no solamente programáticos, en la medida en que el intérprete, el integrador o el aplicador deben atenerse a ellos.

³⁸⁸ Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 36 y ss.

³⁸⁹ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 189-191.

³⁹⁰ “Principio”, *Diccionario de la Lengua Española*, cit., nota 233.

Los principios depositados en la Constitución tienen carácter normativo, como esta misma, no apenas indicativo, programático, declarativo, aunque también posean eficacia en estos sentidos. Las referencias constitucionales a principios, en los preceptos que antes mencioné, igualmente mencionan el carácter normativo o rector que aquéllos revisten. Esto mismo ocurre con los principios mencionados en la fracción VII del artículo 3o.: “realizarán sus fines”, expresión imperativa, “de acuerdo con los principios de este artículo”, acotación específica.³⁹¹

Al examinar esta cuestión conviene tener en cuenta tanto la pista que proporciona la exposición de motivos de la iniciativa de 1945, como algún aspecto del debate que hubo cuando se presentó ésta, redactada con particular cuidado —pero con suficiente franqueza— para que no se suscitase una colisión frontal en torno al texto que el constituyente se aprestaba a abandonar. Ni el proyectista ni los legisladores de entonces quisieron avivar la polémica, aunque no faltó quien dijera que la reforma significaba un triunfo para ciertas corrientes del pasado que ambicionaban el control de la república a través de la educación de los ciudadanos.³⁹² Desde luego, esta

³⁹¹ En la doctrina mexicana, esta cuestión se ha contemplado a la luz de la diversa eficacia inmediata de las disposiciones contenidas en la Constitución. José Francisco Ruiz Massieu distingue entre disposiciones preceptivas, organizativas y programáticas. Acerca de éstas, acoge expresiones de Biscaretti di Ruffia: son estímulo y guía de la acción pública, y significan una “esperanza” para el pueblo. No son normas “accionables, no se pueden hacer valer en juicio”; se trata, por ello, de “normas impropias”, que no están revestidas de coercitividad. “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud”, en Ruiz Massieu y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 417-419. Lo que este autor afirma a propósito de las disposiciones constitucionales en materia de salud se puede trasladar al orden constitucional de la educación. En la misma línea se inscribe José Gamas Torruco, quien señala que los imperativos programáticos de la Constitución expresan “la cultura política de cada nación y reúnen los consensos básicos sobre la sociedad que se trata de modelar”. Contienen obligaciones para el Legislativo y el Ejecutivo, pero ninguno de esos imperativos programáticos —entre los que figuran los acogidos en el artículo 3o. a propósito de las características que debe tener la educación estatal— “puede concretarse y asumir la forma de derecho público subjetivo”. *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las constituciones mexicanas. Normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 2001, pp. 375 y ss.; 1120-1122.

³⁹² “No nos quepa duda: esta Cámara debe quedar convencida de que, en realidad, la reforma aprobada significa un triunfo político del clero y de la reacción”. Senador Gasca, *Derechos del pueblo...*, cit., nota 94, t. I, p. 414. La reforma fue aprobada en la Cámara de Senadores por mayoría de 48 votos contra 1. El nombre de Gasca no figura en la relación de votantes por la afirmativa. El sufragio en contra fue emitido por Araujo, quien sostuvo

aspiración existe en todos los grandes proyectos educativos, de cualquier signo. En efecto, no hay escuela neutral.³⁹³

Ni la comisión dictaminadora ni los favorecedores de la propuesta del Ejecutivo de 1945 aludieron a principios. La única referencia a este concepto, con amplia relación de los principios sugeridos, figuró en la contrapropuesta del grupo obrero en la Cámara de Diputados, que sus suscriptores denominaron “contra proyecto de ley”.³⁹⁴ En la presentación de éste se aludió a la necesidad de dar orden y precisión, que no satisface la iniciativa presidencial, a “los principios de carácter nacional e internacional que han de inspirar la enseñanza”, lo cual permitiría que aquéllos resaltaran “de un modo inequívoco, dándole mayor valor a la reforma”.³⁹⁵ Pero tampoco la alternativa obrera intentó acuñar un concepto, ni sus sostenedores, cercados por la mayoría, pretendieron formularlo.

La relación que se hizo en esta propuesta obrera, cuyo cimiento estuvo en la necesidad de conciliar las exigencias de la Revolución con las necesidades de la circunstancia, dio testimonio de las preocupaciones sociales y políticas aducidas por sus autores. Aquella relación incluyó siete invocaciones, en este orden: soberanía política, emancipación económica, desarrollo económico e industrial, elevación de las condiciones materiales y culturales de las masas populares, régimen democrático, respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia, amor a la patria y conciencia de la solidaridad internacional.³⁹⁶ Finalmente, la comisión desechó la contrainiciativa obrera y sacó adelante la del Ejecutivo. Ahora bien, algunos de los principios mencionados en el proyecto de los diputados obreros coinciden, aunque no en sus términos estrictos,

la necesidad de permitir el acceso al amparo para impugnar la resolución del Estado que retirara discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares (fracción IV, *in fine*, del precepto aprobado). *Ibidem*, p. 418.

³⁹³ En el debate sobre la reforma de 1979-1980, el Partido Popular Socialista recordó, en su voto particular, que “nunca ha habido en nuestro país, una escuela neutral, ajena a la formación del tipo de mexicano que debe emprender el desarrollo progresivo de nuestro país”. *Ibidem*, p. 427.

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 384. Los suscriptores de la propuesta obrera fueron los diputados Eduardo B. Alvarado, Saúl Cantú Balderas, Leonardo Flores, Manuel Martínez Ch., Melquiádes Ramírez, Francisco Mayorga, Gregorio Velásquez, Miguel Preceda, José Fernández Gómez, Conrado A. Ochoa, Rodolfo Gaytán, Rafael Jiménez Bolán, Filemón Manrique, Saturnino A. Saldívar, Alberto V. Velásquez y Jesús Yurén Aguilar.

³⁹⁵ Senador Yurén, *ibidem*, p. 411.

³⁹⁶ *Ibidem*, pp. 384 y 411.

con los conceptos recogidos en la primera parte y en las fracciones I y II del texto aprobado.

La iniciativa presidencial de 1979, que se refirió a principios, no examinó el carácter o contenido de éstos en el texto propuesto. Alguna luz proviene, no obstante, de la exposición de motivos sobre la citada iniciativa de 1945. Los principios que rigen la educación anuncian “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”.³⁹⁷ Se trata, pues, de una definición del presente sobre sí mismo, pero también sobre el futuro. Nueva pretensión —cuya inviabilidad ha probado la experiencia— de que las actuales generaciones, legisladoras, determinen la vida de las generaciones posteriores, receptoras de los mandamientos.

El artículo 3o. contiene dos categorías de normas: a) unas de alcance general, que definen derechos y deberes educativos de carácter universal, así como la orientación general de la educación, y b) otras de carácter específico o instrumental, que suponen la aplicación de aquéllas y desarrollan algunos aspectos concretos de la materia, como gratuidad de la educación que imparta el Estado, tipos y modalidades educativos, educación privada, coordinación de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.³⁹⁸

Cuando se alude a la educación que imparte el Estado, son aplicables los párrafos primero y segundo y las fracciones I, II y III del artículo 3o.: “La educación que imparta el Estado tenderá...; “dicha educación será laica; “El criterio que orientará a esa educación...”; “el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas...”. En lo concerniente a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal a cargo de particulares, se dispone la observancia del segundo párrafo y de las fracciones II y III. En estos

³⁹⁷ *Derechos del Pueblo...*, cit., nota 94, p. 381. El dictamen elaborado en la Cámara de Diputados señaló que “la doctrina de la unidad nacional, que se inspira en la más absoluta equidad, debe ser uno de los principios básicos que oriente la educación del país”. *Ibidem*, p. 387.

³⁹⁸ En la deliberación sobre la reforma de 1979-1980, el diputado Abel Vicencio Tovar distinguió, dentro del artículo 3o., una “parte ideológica y una parte simplemente procesal y administrativa”. *Derechos del pueblo...*, cit., nota 94, p. 498. Impugnó frontalmente aquella primera parte: “Hasta ahora, hasta este momento de la historia de México, ningún legislador se había atrevido a poner cartabón a la investigación de la cultura universitaria, a la difusión de la cultura universitaria, al desarrollo de la cultura del hombre en México, a través de la universidad”. *Idem*.

casos, los particulares “deberán impartir la educación con arreglo a los mismos 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”.

En suma, hay orientaciones y disposiciones aplicables a la función educativa, sea estatal, sea privada, y que corresponden al designio nacional de la educación, no sólo a los deberes que en esta materia pudieran tener el Estado o a las obligaciones que pudieran asumir los particulares. Este marco general, al que se halla sujeto el sistema educativo, tiene, sin embargo, algunas salvedades: por un lado, las representadas por la educación impartida por particulares en ámbitos diferentes del preescolar, primaria, secundaria y normal, lo cual supone que la más intensa autonomía —desvinculada inclusive de las orientaciones sustantivas del artículo 3o.— sea la que corresponde a los planteles privados de educación media superior y superior; y por otro lado, las relativas a planes y programas de estudio en las universidades e instituciones de educación superior públicas, acerca de los cuales existe regulación especial, como adelante veremos.

Parece razonable, pues, concluir que los principios del artículo 3o. a los que alude su fracción VII, son aquellas orientaciones y disposiciones comunes, aplicables a la educación pública y a la mayor parte de la privada, y a las que por eso mismo se puede calificar como inherentes a la función educativa en general, u obligatorias directamente para la pública en particular, sin perjuicio de las salvedades que mencioné. En tal virtud la función educativa de la Universidad pública autónoma debe recibir, a título de principios, los contenidos en el segundo párrafo y en la fracción II del artículo 3o., aplicables a la educación en general, y en la fracción I de la misma disposición, aplicable a la educación que imparte el Estado. La unidad de los principios rectores de la educación, independientemente de los niveles de ésta, quedó establecida en los alegatos parlamentarios favorables a la iniciativa presidencial de 1979.³⁹⁹

En consecuencia, los principios que orientan, normativa y programáticamente, la función educativa del Estado depositada en las universidades públicas autónomas son:

³⁹⁹ El senador García Rojas, al controvertir con el senador Cruickshank, que cuestionó la pertinencia de la consagración constitucional de la autonomía, sostuvo: “México no puede mantener dos criterios para la educación. Uno para la educación elemental y otro para la educación universitaria o superior. Hay una necesidad de congruencia para establecer una tónica, una línea común en ambos tipos de educación”. *Ibidem*, p. 526.

A) Principio de desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y fomento en éste, a la vez, del amor a la patria y de la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

B) Principio del carácter laico de la educación, que implica respeto a la libertad de creencias y distancia de cualquier doctrina religiosa.

C) Principio científico de la educación, que se basará en los resultados del progreso de la ciencia, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

D) Principio democrático, en la inteligencia de que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

E) Principio nacional, en cuanto atenderá, sin hostilidades ni exclusivismos, a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

F) Principio de contribución a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte la educación para robustecer en el educando el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.⁴⁰⁰

Esos principios corresponden a la intención que tuvo el legislador “material” de 1946, trasladada al Constituyente “formal” que incorporaría la norma en el cuerpo constitucional. Venían de las reflexiones germinales de la Unesco, cuando el secretario de Educación Pública, Jaime Torres Bodet, que después sería director de aquella organización, examinaba y promovía la posición mexicana con respecto al Acta constitutiva que se suscribiría en Londres.

⁴⁰⁰ También se ha establecido, a propósito de las instituciones universitarias a las que se refiere el artículo 3o. constitucional, una distinción entre “fines propios”: educar, investigar y difundir la cultura; “fines generales”: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; fomentar en éste el amor a la patria, en la independencia y la justicia, y fomentar en él la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; y “criterios básicos”: la educación se basará en los resultados del proceso científico, será democrática y nacional, y contribuirá a la mejor convivencia humana. *Cfr.* Cisneros Farías, *op. cit.*, nota 376, p. 96.

No era posible, por supuesto, entender la educación como un hecho vacío, incoloro, y mucho menos al término de una contienda violentísima que había puesto a la vista los riesgos que trae consigo el abandono o la exclusión de los compromisos. Las intenciones fundamentales que abrigaba la nueva fórmula del artículo 3o. eran impecables: “dar al gobierno de México una serie de normas educativas que no ignorasen ni las mejores tradiciones de su pasado histórico liberal, ni las verdaderas conquistas de su experiencia revolucionaria, ni las posibilidades de un progreso erigido en el patriotismo y en la voluntad de cooperación con todos los pueblos de la Tierra”.⁴⁰¹

Todo esto queda incluido en las exigencias del artículo 3o., que atienden a la dignidad humana, a la libertad, a la justicia, a la democracia, y en consecuencia no podrían ser calificadas como facciosas, parciales, partidarias, autoritarias, discriminadoras, que serían los cargos en contra de otras “tomas de posición ideológica”. En cambio, quedaría excluida la educación que milite contra la libertad, menoscabe la dignidad humana, mine la democracia, siembre el odio y la discriminación, predique la violencia. O bien, para acreditar la libertad ¿sería admisible abolir la libertad?

En cuanto a las disposiciones reglamentarias de la Constitución, contenidas en la Ley General de Educación, conviene formular algunas precisiones. Ante todo, ese ordenamiento, atento a la prevención suprema sobre autonomía universitaria, señala, como *supra* mencioné, 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). Esto significa, como también dije, que la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo 3o., deja fuera de su ámbito material de validez un extremo de la misma norma: la fracción VII, que tiene su propio seguimiento reglamentario, representado por las leyes dictadas a propósito de las universidades e instituciones autónomas de educación pública superior. He aquí el reconocimiento de que existe una ley especial, que abre una evidente salvedad a la aplicación de la ley general. Es aquélla, no ésta, la que gobierna la materia de la que se trata, en todo lo que le corresponda.

⁴⁰¹ Torres Bodet, *op. cit.*, nota 41, p. 404.

La misma Ley General de Educación remite al artículo 3o. constitucional a la hora de establecer el criterio rector de la educación. Esto abarca, según el artículo 8 de la Ley, “la educación que el Estado y sus organismos descentralizados impartan, así como toda la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica que los particulares impartan”. Entiendo que este precepto no puede referirse a los organismos descentralizados cuya finalidad, conforme a la ley que los crea, sea impartir educación superior, sino sólo a los organismos de esa naturaleza administrativa que actúen en otros órdenes de la educación pública.

Para arribar a la conclusión que enuncio en el párrafo anterior, conviene tener en cuenta la salvedad que hizo el artículo 1o. de la Ley en lo referente a las universidades autónomas, consecuente con el trato especial que el artículo 3o. constitucional otorga a éstas. Por otra parte, no sobra recordar que los criterios, orientaciones o principios que recoge el citado artículo 8 de la Ley reglamentaria son los mismos que previene el precepto constitucional, vinculantes para esas instituciones autónomas en los términos de la fracción VII. En tal virtud, el aparente concurso de normas carece de interés práctico.

Más interesante es el problema que plantea el artículo 7 de la Ley General de Educación, cuando se refiere a la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados —categoría que puede abarcar, en hipótesis, a las universidades autónomas, aunque ya hemos visto que el régimen de ésta se halla fuera de las normas de dicha ley— y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Al respecto, señala que aquélla tendrá diversos “fines”, además de los establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o., que en la terminología constitucional pueden ser presentados, más bien, como principios.⁴⁰² Algunos de éstos, entre los más relevantes, no son otra cosa que un replanteamiento, con diversas palabras, de los principios contenidos en el precepto supremo: así, contribuir al desarrollo integral del individuo (fracción I),

⁴⁰² Cisneros Farías interpreta la fracción VII del artículo 3o. en el sentido de que las universidades y las demás instituciones autónomas “realizarán sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios (*finés* contenidos en el párrafo segundo de este precepto) y (*criterio* contenido en la fracción II) respetando (condición obligatoria) la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”, *op. cit.*, nota 376, pp. 147 y 148.

fortalecer la conciencia de la nacionalidad (fracción II), infundir el conocimiento y la práctica de la democracia (fracción V), etcétera. Hay otros, en cambio, que se hallan fuera de la prevención constitucional, si bien expresan contenidos o derroteros educativos muy apreciables.

Creo que sólo los principios enunciados por el propio mandamiento constitucional, más los que incorporen, en su caso, las leyes creadoras de las universidades e instituciones autónomas y que deriven precisamente de aquéllos, esto es, los que pudieran suponerse reglamentarios, son aplicables al régimen específico de las universidades públicas autónomas. De lo contrario, la norma autonomista se vería desbordada —bajo el argumento de interpretación o complementación— por disposiciones de otro carácter, que pondrían en predicamento el sistema específico que instituye la fracción VII del artículo 3o.

La reflexión sobre los principios a los que se asocia la función universitaria, bajo las respectivas normas constitucionales y orgánicas, ha ocupado a la doctrina, que debate la legitimidad de una vinculación de este carácter,⁴⁰³ y a la jurisprudencia federal, histórica y actual. A la luz de la Ley de 1929 y de sus considerandos,⁴⁰⁴ la Suprema Corte de Justicia destacó, en 1933, que el legislador se propuso “crear a la propia 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”.⁴⁰⁵

La vinculación de las universidades autónomas con los principios que gobiernan la educación, en los términos examinados anteriormente, no

⁴⁰³ *Cfr.*, por ejemplo, Preciado Hernández, “Constitución y autonomía...”, *Revista...*, *cit.*, nota 315, p. 936. Jorge Adame Goddard señala que “desde este punto de vista, la reforma constitucional significó limitar la autonomía académica de la Universidad, por el respeto a los ideales educativos del Estado mexicano, o bien encuadrar formalmente la educación universitaria dentro del sistema estatal educativo”. “La autonomía universitaria como garantía constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, año 5, núm. 5, 1981, p. 27.

⁴⁰⁴ En la especie, el primer considerando: “Que es un propósito de los gobiernos revolucionarios la creación de instituciones democráticas funcionales que, debidamente solidarizadas con los principios y los ideales nacionales y asumiendo responsabilidad ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponde”. Pinto Mazal, *op. cit.*, nota 39, p. 147.

⁴⁰⁵ “Universidad Nacional Autónoma, Naturaleza jurídica de la”. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta época, Pleno, t. XXXVIII, p. 322, Administrativa. Tesis aislada.

mengua su autonomía orgánica y funcional frente al Estado. No se trata, verdaderamente, de una liga entre el poder del Estado —o, más estrictamente, del gobierno— y la integración, organización, gestión y funcionamiento de las universidades. Lo que sucede es que éstas se hallan asociadas, como el propio Estado y los particulares, a determinado ideal educativo nacional y a los contenidos y exigencias que ese ideal reclama.

La misma fracción VII establece una suerte de frontera u orientación en torno al vínculo de la Universidad autónoma con el ideal educativo nacional. Esa frontera encarna en el respeto a la libertad de cátedra e investigación y al libre examen y discusión de las ideas. En fin, lo que desde una perspectiva se reclama, desde otra se modera. Están en juego algunos de los más altos valores del ser humano, que atañen a su libertad, al despliegue de sus potencialidades, a la realización de su destino, a su inserción en la comunidad de sus semejantes. Es preciso, pues, trabajar con delicadeza esta región de confluencias, ya que no de conflictos, para alcanzar la solución más afortunada.

Ya aludí, en varios lugares de este ensayo, a las libertades de cátedra e investigación. No entran en conflicto con los fines asignados a la educación, sino concurren a asegurarlos en un ambiente de libertad y crítica, que es la circunstancia en la que debiera moverse la cultura.⁴⁰⁶ Como antes dije, el discurso universitario y la defensa de las grandes causas universitarias han vinculado siempre, o casi siempre, la preservación de la autonomía con la libertad de cátedra e investigación. Ni la Universidad es un agente del Estado, difusor de cierta “cultura oficial”, ni constituye el proveedor de cuadros para una fracción —o facción— en la lucha partidaria. Su condición universal no permite que se pliegue a doctrinas únicas y excluya las corrientes diferentes o discrepantes. Más aún, “hoy día, las universidades son el mejor contrapeso que tenemos frente al pensamiento único, y constituyen el mejor instrumento del que disponemos para atajar los cada

⁴⁰⁶ “En principio —señala Carpizo—, la idea de autonomía tiene su fundamento en el hecho de que la cultura no puede desarrollarse sino en un ámbito de libertad. El principio de autonomía implica la libertad de cátedra y de investigación, de discusión y análisis. Sin ella sería imposible el desarrollo de la cultura, que no se acrecienta en la uniformidad sino en la crítica, el diálogo y el despliegue de la creatividad sin ataduras”. “El ser y el deber ser...”, *Discursos...*, *cit.*, nota 1, pp. 647 y 648. *Cfr.*, asimismo, “Visión de la Universidad”, *ibidem*, p. 755.

vez más preocupantes fundamentalismos, sean éstos económicos, étnicos o religiosos”.⁴⁰⁷

En una sociedad democrática, el Estado reconoce la naturaleza crítica de la Universidad.⁴⁰⁸ Y también, en el mismo marco de la democracia, puede y debe dar los siguientes pasos en el camino que va de la tolerancia a la solidaridad: agregar al reconocimiento el aprecio, la protección y la admisión de las aportaciones que provienen de la crítica. Se ha dicho que “debido a la gran importancia que tiene la UNAM para el país, no puede dejársele fuera de las definiciones de la política nacional”.⁴⁰⁹ Esta afirmación puede extenderse al conjunto de las universidades públicas, como sector interesado en la definición de las políticas públicas y competente para participar en ella.

No se trata de que la Universidad tome las decisiones, sino de que contribuya a ellas. Ya sucede en lo que respecta a otros sectores, particularmente los empresariales, cada vez más participativos e influyentes en la marcha de la “cosa pública”. Se ha hecho notar un avance notable en el desempeño “político” de las instituciones privadas de educación pública superior y de sus egresados, movido por factores que corresponden al desarrollo general del país, a los proyectos específicos de ciertos grupos privados, a la multiplicación de centros educativos vinculados con éstos, al nuevo equilibrio —o desequilibrio— entre las fuerzas sociales del país, e incluso a los procesos de mundialización. Esto ha ocurrido en detrimento del papel tradicional de las instituciones públicas.

La recomposición del “frente universitario” ha traído y traerá efectos de suma relevancia. El tema de la nueva participación “pública” en la “cosa pública” constituye un asunto de especial trascendencia para aquéllas, sus dirigentes, profesores, estudiantes y egresados. Obviamente, no se trata de retornar a la antigua exclusividad —cuyos resultados fueron generalmente favorables para el país—, sino de precisar la inserción de esta enorme fuerza actual y potencial en los actuales procesos sociales, políticos, económicos y culturales.

⁴⁰⁷ De la Fuente, “La autónoma”, en *Letras Libres*, *cit.*, nota 78, p. 55.

⁴⁰⁸ *Cfr.* De la Fuente, quien cita a José Revueltas. Éste, al referirse a la actividad crítica de la conciencia universitaria, señalaba que es “algo más que crítica: se trata de una conciencia autocrítica que se hace dentro de la sociedad, como parte de ella, hacia la sociedad misma”. “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 55.

⁴⁰⁹ Drucker Colín, “La libertad de investigación...”, varios autores, *op. cit.*, nota 8, p. 143.

III. DETERMINACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS

Al conjunto de atribuciones y garantías que estamos examinando corresponde la facultad que tienen las universidades e instituciones autónomas de determinar sus planes y programas. En tanto compete al Estado, en general, establecer planes y programas de estudio, tanto para sus propios planteles como para la prestación del servicio educativo por particulares, según disponen las fracciones III y V, a) del artículo 3o, la autonomía constitucional supone que esa facultad reguladora académica salga del ámbito del Estado, en sentido estricto, y se deposite en el de las universidades e instituciones de educación superior. Esta es una atribución inherente al sistema de autogobierno y autorregulación, por una parte, y a las libertades de cátedra, investigación y difusión, por la otra, sin olvido de las resonancias que puede tener aquí la observancia de los principios educativos constitucionales a los que me he referido con algún detalle. Desde luego, la marcha general de las instituciones de educación superior e investigación científica, y el desenvolvimiento de cada una de ellas en particular, debiera plantearse a partir de una cuidadosa planeación que abarque diversos conceptos y prevea el conjunto de las funciones y las tareas a cargo de aquéllas.⁴¹⁰

IV. RELACIONES LABORALES

Los movimientos estudiantiles destacaron en la historia de los grandes conflictos que tuvieron como escenario y objetivo a la Universidad Nacio-

⁴¹⁰ Tras identificar los retos que afronta la Universidad, el rector Francisco Barnés destacó: “Para enfrentar estos retos se requiere de una adecuada planeación estratégica que permita a la Universidad anticiparse a los problemas y responder con oportunidad a las expectativas de la sociedad. En el ámbito de la formación de recursos humanos, se requiere una planeación muy cuidadosa, ya que los cambios que se diseñen hoy tendrán efecto dentro de cinco o diez años sobre nuestros egresados”. *Discurso pronunciado en la toma de posesión como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México*, 1997, p. 11. Por supuesto, la planeación debe subordinarse a ciertos postulados básicos, que manifiestan y preservan la naturaleza de la Universidad y el carácter de su encomienda. Al referirse al Plan de Desarrollo de la UNAM, el propio rector Barnés hizo ver que existía “un amplio consenso en torno a los postulados básicos de dicho Plan que son los que sustentan y constituyen la esencia de lo que es la Universidad: una institución académica, pública, nacional, autónoma y comprometida con la sociedad mexicana”. “Pronunciamento del rector ante el Consejo Universitario. Diálogo entre universitarios: principios y consensos”, *Gaceta UNAM*, 12 de abril de 1999, p. I.

nal. Generalmente fueron los estudiantes —y desde luego también los profesores, en diversos momentos— quienes actuaron como protagonistas. Los trabajadores universitarios se mantuvieron en la sombra, a la expectativa. De ahí el signo político característico de esos acontecimientos, ligado a la relación entre el Estado y la Universidad, al encauzamiento de la educación, o bien, a las políticas o las acciones del gobierno y su proyección sobre el pueblo, cuyas causas asumían los universitarios. Más tarde los conflictos adquirirían otro signo y otro estilo, sin que esto desterrase el activismo estudiantil. Sus protagonistas serían los trabajadores universitarios, en demanda de reivindicaciones laborales,⁴¹¹ que en diversos momentos apuntaron hacia el horizonte político, donde aparecieron las mayores tensiones y las más vivas resistencias. En los años setenta, en el puente entre los periodos rectorales de Pablo González Casanova y Guillermo Soberón, en la UNAM, el tema laboral se hallaba al rojo vivo.⁴¹²

Cuando se propuso agregar la fracción VII —entonces VIII— al artículo 3o, se vivía una situación incierta en las relaciones laborales entre las universidades públicas y los trabajadores y empleados a su servicio.⁴¹³ Así lo señaló, en reunión con rectores universitarios, el presidente de la República, no sin advertir que esta incertidumbre arrojaba problemas “complicados, contradictorios, peligrosos y enojosos”.⁴¹⁴ La falta de regulación

⁴¹¹ Cfr. Valadés, *op. cit.*, nota 26, p. 99. Asimismo, Gilberto Guevara Niebla: “Hacia mediados de la década (de los setenta) comenzó a advertirse una metamorfosis en las universidades mexicanas: poco a poco la actividad política principal comenzó a desplazarse del movimiento estudiantil propiamente dicho hacia el movimiento sindical”. *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil universitario*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1998, p. 89.

⁴¹² Didriksson señala que “la dimisión de González Casanova tuvo que ver directamente con su idea de autonomía universitaria amenazada por el sindicalismo de la propia institución, porque abría la posibilidad de una injerencia de los organismos laborales oficiales (juntas de Conciliación y Arbitraje) y del llamado charrismo sindical”. “Diferentes tiempos...”, varios autores, *op. cit.*, nota 70, p. 57.

⁴¹³ Cfr. Dávalos, José, “Las relaciones laborales en el marco de la autonomía universitaria”, en *Cuadernos de Legislación Universitaria*, Nueva época, vol. I, núm. 1, 1986, pp. 32 y ss., y Orozco Henríquez, Régimen de las relaciones colectivas..., *cit.*, nota 259, esp. pp. 11 y ss., 50 y ss. y 68 y ss. Cfr. asimismo, Morales Aragón, Eliezer, “La autonomía: libertad para el cumplimiento de los fines educativos de la institución”, *op. cit.*, nota 9, p. 22.; y Campos Rábago, Raúl, “Importante que se legisle la autonomía universitaria en la Cámara Baja”, *ibidem*, p. 23.

⁴¹⁴ Cfr. “Inaplazable definir la autonomía...”, *op. cit.*, nota 9, pp. 27 y 28.

adecuada había generado problemas severos a propósito de negociaciones colectivas que culminaban en instrumentos rectores de las relaciones laborales en diversas universidades.⁴¹⁵ Resultaba preciso, pues, llevar al peldaño constitucional algunas precisiones en torno a un asunto que había devenido conflictivo y cuyo manejo, a través de normas secundarias y negociaciones colectivas, llegó a parecer inadecuado e insuficiente.⁴¹⁶

Eran varias las tendencias en este campo: desde las provenientes del concepto de comunidad universitaria, sostenido con firmeza, con sus consecuencias en orden al estatuto del trabajo en esas instituciones, hasta el pleno ingreso de los trabajadores en el sistema general de las relaciones laborales, a través del apartado A del artículo 123 constitucional, que constituye uno de los textos con mayor arraigo en el constitucionalismo social mexicano, definitorio y característico de éste.⁴¹⁷ Desde luego, había alternativas: la recepción de este sistema en el apartado B, destinado a presidir las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión y sus servidores,⁴¹⁸ o en un apartado C, estatuido específicamente para regular el trabajo universitario, conforme a una propuesta formulada por el rector Soberón el 24 de agosto de 1976. Aquí se tomaba en cuenta la distancia que media entre una universidad y una empresa que organiza factores de la producción —capital y trabajo—, diferencia que aleja la aplicabilidad del apartado A, y el hecho de que las relaciones laborales que se presentan en aquella no

⁴¹⁵ Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit.*, nota 259, pp. 77 y ss.

⁴¹⁶ “Cuando el movimiento sindical universitario prospera en aquel ‘caldo de cultivo’ que era el ámbito laboral universitario, tan descuidado en la seguridad social y en otras prestaciones para los trabajadores, ese movimiento sindical se torna tan avasallador que se hace necesario definir constitucionalmente la autonomía no sólo frente a esas organizaciones, sino incluso respecto de cualquier otra fuerza política que pudiese interferir en el ejercicio cabal de este derecho”. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 1995, p. 218.

⁴¹⁷ En el diálogo con rectores universitarios, el presidente López Portillo señaló “dos grandes vertientes: o fortalecer el concepto de comunidad universitaria, o bien abrir la otra vertiente, la de las relaciones laborales”, que a su vez contemplaría diversas posibilidades, *op. cit.*, nota 9, p. 27.

⁴¹⁸ Posición invariablemente impugnada por grupos obreros, adversos a la fragmentación del artículo 123. Así se vio en la Cámara de Diputados, a través de la intervención del diputado Ezequiel Rodríguez Arcos. Cfr. *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 489.

ocurren entre los poderes de la Unión y sus trabajadores, lo cual excluye la aplicabilidad del apartado B.⁴¹⁹

El tema destacó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1979. Las universidades públicas —refirió ésta— “han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores, tanto académicos como administrativos”.⁴²⁰ Este era el asunto sujeto a consideración, que se debía resolver en el marco del Estado social, al que no podrían ser ajenas las reclamaciones laborales, y de la Universidad autónoma, pública, nacional y popular, que tampoco podría ser reticente al reconocimiento de condiciones de trabajo adecuadas.

El punto crítico se hallaba en la necesidad de rescatar, por una parte, los derechos laborales de los que se ufana el orden jurídico mexicano, y asegurar, por la otra, la verdadera autonomía universitaria,⁴²¹ no sólo frente al poder del Estado, sino también frente a cualesquiera otros poderes, formales o informales, que pudieran colocar en predicamento la realización de los fines inherentes a la Universidad, la vinculación eficaz de ésta con los principios educativos constitucionales, la libertad de cátedra, de investigación y de difusión, y la calidad académica sin la cual declinan estas pretensiones. Entre esos otros poderes figuran, al menos potencialmente, la organización sindical y las corrientes políticas —ideológicas u orgánicas— que pudieran encarnar en ella.

El punto no ha sido fácil, y no lo era en el momento de la reforma constitucional. Ya hemos recordado el debate que hubo, a este respecto, en la legislatura que aprobó la Ley Orgánica de 1945. Los representantes y legisladores obreros señalaron la existencia de una zona en la penumbra, potencialmente explosiva, sin perjuicio de que entonces se aceptara que compete a la Universidad regular, a través de un ordenamiento interno, las relaciones laborales. En el mencionado encuentro del presidente con rectores universitarios, en 1977, aquél reflexionó sobre esta cuestión e invitó a los universitarios a proponer soluciones viables y convenientes.

⁴¹⁹ Cfr. Orozco Henríquez, *op. cit.*, nota 259, pp. 87 y ss.

⁴²⁰ *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, pp. 419 y 420.

⁴²¹ Cfr. Lira Mora, *op. cit.*, nota 297, pp. 7 y ss.

tes: “les pido su responsable atención para que nos ayuden a hacer clara conciencia de este problema”.⁴²² El camino recorrido condujo a la propuesta contenida en la iniciativa, que no fue, finalmente, la aprobada por el constituyente.

A este respecto, llaman la atención tanto las especificidades en el debate entre la administración universitaria y los trabajadores al servicio de las instituciones de educación pública superior, como la colocación final de la materia en el texto constitucional. En cuanto a lo primero, la controversia no versó sobre los derechos sustantivos individuales de los trabajadores de las universidades, que en este aspecto no se hallarían por debajo de los trabajadores en general, con la salvedad de algunas cuestiones del derecho colectivo del trabajo, ciertamente muy relevantes, sino acerca de las implicaciones del tema para la autonomía universitaria, como régimen de autoformación y autogobierno y como marco de la libertad de cátedra e investigación. En cuanto a lo segundo, el proceso reformador de la Constitución no se desarrolló a partir de ciertas reivindicaciones obreras en el proceso general de las relaciones obrero-patronales, como sí ocurrió en otros casos, sino a propósito de la regulación universitaria y la autonomía de las instituciones públicas de educación superior. La reforma se hizo en el artículo 3o, no en el 123, como algunas veces se había propuesto desde ambos frentes.

El punto de las relaciones laborales no es, en sí mismo, un tema de autonomía universitaria que explique, sin más, su ubicación en la fracción autonomista del artículo 3o., aunque sea, por supuesto, un tema que ejerce o puede ejercer enorme peso sobre los asuntos de la autonomía. En otros casos, las soluciones aportadas se instalaron en el artículo 123, o bien, en este precepto y en alguna otra norma constitucional rectora de la materia en la que surgía la cuestión laboral.⁴²³ Todo ello da cuenta de la extrema dificultad del problema, que urgía la conciliación de dos bienes jurídico-políticos del más alto valor histórico y actual, con sus correspondientes tensiones e implicaciones. Es significativa la mencionada colocación de la fórmula precisamente en la fracción VIII del ar-

⁴²² “Inaplazable definir la autonomía...”, *op. cit.*, nota 9, p. 27.

⁴²³ Me refiero en este punto a las adiciones en la fracción XXXI, inciso 22, del apartado A del artículo 123 constitucional, del 27 de junio de 1990, sobre servicios de banca y crédito, y en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, del 8 de marzo de 1999, en lo que se refiere a miembros de las instituciones policiales.

título 3o., sede de la autonomía, no en el artículo 123, sede de las relaciones laborales.⁴²⁴

La iniciativa presidencial incluía en el catálogo de lo que he llamado atribuciones y garantías integrantes de la autonomía, o inherentes a ésta, el señalamiento de que las universidades “fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico”.⁴²⁵ En seguida, una segunda parte del proyecto, destinada íntegramente al tema que ahora examino, prevenía que “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”.⁴²⁶

Quedaba claro el problema. De una parte, derechos laborales; de la otra, autonomía, con su acompañamiento de libertades. Se dejaba a la ley secundaria despejar algunas incógnitas y conciliar los valores en juego. La propuesta fue comentada con preocupación en algunos círculos universitarios. Sería relevante, se dijo en éstos, la reglamentación del precepto de manera que no contrariase la autonomía ni incorporase elementos que pudiera ponerla en peligro, y reconociera los rasgos propios de la relación de trabajo en una institución universitaria pública y autónoma.⁴²⁷

⁴²⁴ En la deliberación sobre la reforma en la Cámara de Senadores, el senador Cruickshank García objetó la colocación del tema en el artículo 3o.: “¿qué tienen que ver los derechos laborales de los trabajadores de las universidades con el artículo 3o. constitucional si es materia del artículo 123 constitucional? ¿Por qué meter este parche en el artículo 3o.?”, *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 518.

⁴²⁵ Sobre esta cuestión, en general y, específicamente, en la etapa anterior a la reforma constitucional, *cfr.* Carrillo Prieto, *op. cit.*, nota 142, pp. 109 y ss.

⁴²⁶ *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 420.

⁴²⁷ En este sentido, por ejemplo, Mendieta y Núñez, Lucio, “La propuesta del Ejecutivo Federal, idea de gran trascendencia concretada con claridad y acierto”, *op. cit.*, nota 9, p. 14; Fix-Zamudio, Héctor: “Aquí no se pueden aplicar los principios clásicos de las relaciones laborales, porque éstas se han desarrollado en un margen distinto”, “La nueva fracción del artículo tercero constitucional fija la base esencial de la autonomía”, *ibidem*, p. 17; Burgoa, Ignacio: no debiera aceptarse, en este ámbito, el derecho de huelga ni la injerencia sindical en el funcionamiento académico de las universidades. “La autonomía garantiza que la Universidad siga siendo apolítica”, *ibidem*, p. 18; Sánchez Alvarado, Alfredo: “el personal académico no es sujeto del derecho del trabajo, ya que aunque debe ser beneficiado con las normas laborales, no presta un servicio subordinado o bajo la dirección y dependencia de otro”. “Es necesario considerar la trascendencia de la autonomía como garantía constitucional”, *ibidem*, p. 19. Asimismo, *cfr.* Campos Rábago, Raúl, “Importante que se legisle la autonomía en la Cámara Baja”, *ibidem*, p. 23.

El dictamen elaborado en la Cámara de Diputados, suscrito por legisladores de todas las fracciones —representantes de un amplio abanico ideológico—, dio cuenta del problema existente⁴²⁸ y recogió constancias de las posiciones diferentes, e incluso divergentes, precisamente en esta materia, más todavía que en otras, con la obvia excepción —a la que ya me referí— del debate mismo sobre la pertinencia de la autonomía universitaria. Algunas fracciones se pronunciaron, desde el dictamen, por la incorporación del régimen laboral universitario en el apartado A del artículo 123, expresamente.⁴²⁹

En el curso de la deliberación en la asamblea de los diputados, el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados hizo un pronto replanteamiento en nombre de las comisiones dictaminadoras, con el que se avanzó un primer paso largo hacia el texto vigente: a) entre las prerrogativas y garantías quedó la fijación, a cargo de las universidades y bajo el título de la autonomía, de los términos de ingreso, promoción⁴³⁰ y permanencia del personal académico y administrativo; y b) las relaciones laborales de ambos sectores del personal “se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.⁴³¹ Las posiciones de los diputados fueron, en

⁴²⁸ Se plantea “a nivel constitucional la solución de un problema que ha preocupado a las universidades y a su personal, sin encontrar solución legal satisfactoria”. *Ibidem*, p. 422.

⁴²⁹ En la propuesta formulada por los representantes del Partido Acción Nacional se lee: “El ejercicio de los derechos humanos laborales, tanto (del) personal académico como del administrativo, se realizará de acuerdo con las modalidades adecuadas para el pleno respeto de la autonomía y de la libertad de cátedra y de investigación”. Los representantes del Partido Comunista Mexicano y del Partido Demócrata Mexicano solicitaron directamente, en el dictamen mismo, la sujeción al apartado A del artículo 123. *Ibidem*, p. 424. Legisladores de este mismo partido destacaron que la Universidad no puede contemplarse, en lo que toca a sus relaciones laborales, como “una empresa capitalista, mercantilista”. *Ibidem*, p. 478.

⁴³⁰ En contra de la incorporación de este concepto, el diputado Evaristo Pérez Arreola. *Cfr. ibidem*, p. 466. El diputado Marco Antonio Aguilar Cortés hizo notar que si bien la Universidad podría fijar los términos de permanencia de sus trabajadores, esto se haría en todo caso conforme a las normas constitucionales. *Ibidem*, p. 475.

⁴³¹ Diputado Luis Farías, “en nombre de las comisiones dictaminadoras: las universidades y las demás instituciones fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”. *Ibidem*, p. 434.

general, favorables a la incorporación del régimen laboral bajo el apartado A.⁴³² En cierto sector subsistió, sin embargo, la impresión de que esta vía no era la más adecuada —aunque permitió remontar, en su momento, la crisis— para atender en definitiva las relaciones laborales en las universidades autónomas.⁴³³

Pero quedaba pendiente el enlace entre la norma laboral constitucional, acogida en el artículo 3o, mejor que en su sede natural, que sería el 123, y la norma laboral secundaria. La ausencia de ese enlace, razonablemente claro y directo, podría encender nuevamente el debate y aplazar una solución que parecía accesible y apremiante. Esta nueva reflexión se hizo en la Cámara de Senadores. El dictamen senatorial sostuvo que la “sola remisión al apartado A del artículo 123 constitucional, que hace la colegisladora, no da cabal solución ni permite el debido desahogo de esas relaciones laborales y se hace necesario complementar, también positivamente, la adición de la Cámara de Diputados en la parte relativa”. Los propósitos de la reforma, en este punto, quedarían satisfechos con la expresa referencia a las características especiales del trabajo universitario.

La sugerencia contenida en el dictamen de los senadores se trasladó al texto último de la reforma. De ahí el señalamiento que hace la fracción VII: la regulación de estas relaciones, sujetas al apartado A, se hará “en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial”. En concepto del Constituyente Permanente, esta especificación debería zanjar la tensión —establecer la “concordancia”, señala el precepto— entre derechos laborales, de una parte, y autonomía, libertades de cátedra e investigación y fines de las instituciones universitarias, de la otra.

⁴³² El diputado Pérez Arreola señaló que el dictamen “resuelve viejos problemas para un sector también importante de este país: el movimiento obrero; la autonomía universitaria se fortalece en la medida en que se respetan los derechos de sindicación, contratación colectiva y de huelga”. *Ibidem*, pp. 463 y 464. El diputado José Luis Andrade Ibarra señaló que se buscaba la “congruencia” en el texto “para salvaguardar los intereses sagrados y legítimos de los trabajadores”. *Ibidem*, p. 504.

⁴³³ Así, por ejemplo, la opinión de Valencia Carmona: la nueva legislación respondió al grave problema que entonces se tenía a la vista; “sin embargo, la solución constitucional y legal fue una ‘solución de compromiso’, útil en aquellas circunstancias, pero que es aconsejable revisar para establecer normas más apropiadas sobre el trabajo en las instituciones de educación superior, que difieren de las que existen entre los trabajadores y las empresas, objetivo del apartado A del artículo 123”, *op. cit.*, nota 416, p. 219.

La materia se halla en el Capítulo XVII del Título Sexto (Trabajos especiales) de la Ley Federal del Trabajo, que se refiere, a título de “trabajo especial”, al que se realiza “en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley”. El artículo 353 J indica el propósito de estas normas, aplicables a las relaciones de trabajo entre aquéllas y sus trabajadores administrativos y académicos, y con ello desarrolla el sentido de la fracción VII del artículo 3o. en este extremo: “conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, de tal modo que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de estas instituciones”. Las ideas de equilibrio entre partes —en la especie, no necesariamente empresarial y obrera— y justicia social son consustanciales al moderno derecho laboral.

Otras disposiciones del mismo ordenamiento laboral federal dejan a salvo, en manos de la Universidad, la regulación de asuntos estrictamente académicos (artículo 353 L, primer párrafo), proscriben las cláusulas de exclusión (artículo 353 Q) e impiden la constitución de sindicatos que abarquen varias instituciones (artículos 353 Ñ, 353 O y 353 P) y de este modo puedan ejercer una poderosa influencia sobre la marcha del conjunto de la educación superior y poner en riesgo, por ello, las libertades académicas y la autonomía universitaria. Este cuidado en considerar cada universidad e institución en sus propios términos —evitando el sindicalismo de gran cobertura, que pudiera abarcar un amplio número de universidades, o acaso a todas, asunto que se ha presentado vivamente en la compleja historia de las relaciones laborales universitarias—⁴³⁴ se observa también en la integración de las juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con atribuciones para entender sobre contiendas entre las universidades y sus trabajadores (artículos 353 S y 353 T).

La Ley Federal del Trabajo, la aplicación de normas laborales, la experiencia en las relaciones de este carácter, la observancia de las disposiciones destinadas a conducir la vida académica, han establecido, con mayor o menor claridad, la “concordancia” postulada por la Constitución, en un territorio sujeto a naturales controversias.⁴³⁵ La Universidad ha sostenido

⁴³⁴ Es “imposible —comenta Valadés— 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”, *op. cit.*, nota 26, p. 22,

⁴³⁵ Para una crítica a la solución que trajo la reforma, considerando el riesgo que entraña para la autonomía universitaria el predominio de alguna posición ideológica a

las facultades que le corresponden —por autonomía, por cumplimiento de funciones, por seguridad de libertades— en materia académica. Entre éstas tienen lugar destacado los medios de ingreso, promoción, permanencia del personal que se aplica a esa materia. En este rubro, la elección y valoración del personal académico reviste suma importancia.⁴³⁶ De ellas dependen, en buena medida, el futuro de la universidad pública y el alcance de sus objetivos, o dicho de otra manera, la satisfacción de las expectativas populares a través de la enseñanza superior.

Al amparo de estas consideraciones, se ha manifestado que la tutela de la autonomía y las características que, en consecuencia, tiene la relación laboral universitaria —agreguemos la naturaleza misma de las relaciones jurídicas del trabajo, en general—, implican la exclusión de ciertos temas con respecto a la negociación colectiva, figura central del derecho colectivo del trabajo y, en rigor, del derecho del trabajo mismo en la etapa moderna. Se hayan excluidas, pues, la autonomía universitaria misma, las cuestiones de naturaleza académica y “aquellas pretensiones de negociación que vayan en detrimento del autogobierno de las universidades, por sí mismas o que busquen influir en las funciones administrativas que la universidad puede y debe implantar para el desarrollo y consecución de los fines que le ha encomendado la nación”.⁴³⁷

través de la lucha sindical, *cfr.* Adame Goddard, “La autonomía...”, *Revista de Investigaciones...*, *cit.*, nota 403, pp. 28 y 29.

⁴³⁶ La jurisprudencia federal ha señalado: “En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3o., fracción VIII (entonces, hoy VII) constitucional y 353 de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquélla emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico, cuál o cuáles tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza”. “Universidad Nacional Autónoma de México, Potestad para determinar los criterios de elección de su personal académico”. Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito (Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito), *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Parte-2, p. 612.

⁴³⁷ Dávalos, “Las relaciones laborales...”, *Cuadernos de Legislación...*, *cit.*, nota 413, pp. 40 y 41. Sobre esta materia, *cfr.*, asimismo, Orozco Henríquez, *op. cit.*, nota 259, pp. 141 y 142.

V. ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL

La última atribución y garantía autonómica estatuida en el artículo 3o. tiene que ver con la libre gestión patrimonial. Las universidades autónomas “administrarán su patrimonio”. Como se advierte en la historia de la legislación aplicable a la UNAM, el régimen patrimonial de estas instituciones ha sido ocasión de fuerte controversia, de cuya solución depende la viabilidad misma de la autonomía y, más aún, la subsistencia de la propia Universidad, con todo lo que ello representa para los fines últimos y las causas nacionales que explican y justifican la existencia de la universidad pública.

La universidad pública es una corporación activa, un cuerpo vivo, que debe proveer educación superior a un elevado número de jóvenes mexicanos, realizar ingentes tareas de investigación, difundir extensamente la cultura. Nada de ello es posible si no dispone de los recursos indispensables para cumplir su misión, que no son ni podrían ser escasos: escasearían, en consecuencia, los resultados, o serían de una entidad distinta a la que se necesita. Y no se trata, por supuesto, de un cumplimiento aparente, nominal, sino de un cumplimiento de fondo que permita a la Universidad satisfacer, responsablemente, la exigencia social en materia de educación pública superior.

De ahí que corresponda al país, es decir, al Estado, en frase de Risieri Frondizi, sostener a las universidades públicas “como pago del servicio que le prestan”.⁴³⁸ Bajo este concepto se justifica el subsidio. El Estado —señala el rector Juan Ramón de la Fuente— dota de recursos a la Universidad Nacional Autónoma de México “porque es su deber; porque es una institución pública y laica, que cultiva y promueve la ciencia y la cultura como ninguna otra en el país; porque tiene la mejor y la mayor oferta educativa, y porque ha sido el principal instrumento de movilidad social que los mexicanos hemos construido a lo largo de nuestra historia”.⁴³⁹

⁴³⁸ *La Universidad en un mundo de tensiones*, Buenos Aires, Paidós, 1971, p. 280. Pinto Mazal, “Introducción”, en *La autonomía...*, *cit.*, nota 39, p. 8. Pedro Henríquez Ureña señaló que la instrucción pública, función del Estado, implica derechos y obligaciones para éste. “La principal obligación es sostenerle pecuniariamente”. Valadés, *op. cit.*, nota 15, p. 17.

⁴³⁹ “La autónoma”, *op. cit.*, nota 78, p. 54. Las “universidades públicas demandamos de los Estados nacionales correspondientes un mayor apoyo y un mayor compromiso,

En rigor, se trata de administrar recursos del pueblo.⁴⁴⁰ Éste será el beneficiario final de esos recursos, que regresarán a su fuente en forma de enseñanza, investigación y difusión de la cultura. Ser universitario entraña, todavía, un verdadero privilegio. Lo son los menos, no los más. Y si en la formación de aquéllos deposita el Estado “el fruto del esfuerzo, del sudor del país entero”, es para hacer de ellos “los técnicos que reclama el desarrollo nacional, porque le urge hacer los expertos que ofrezcan mañana soluciones a los problemas que confronta el país”.⁴⁴¹

Así las cosas, la más notoria reversión de la autonomía, de *facto*, ya que no de *jure*, es el abandono presupuestal, como lo estipuló la Ley de 1933, si bien el gobierno —en una nueva expresión del surrealismo jurídico mexicano que se resume en la regla colonial: “acátese, pero no se cumpla”— hizo de lado la franquicia que esa norma le entregaba y mantuvo la costumbre de otorgar subsidio.

Ahora bien, administrar un patrimonio, como resuelve la fracción VII del artículo 3o., implica tenerlo. Sería ilusorio pretender que la institución pública posea un tesoro propio, aplicado con sagacidad de inversionista, que permita proveer a sus necesidades actuales y enfrentar con holgura las crecientes exigencias del futuro, que son de veras crecientes y urgentes si se quiere que exista el futuro. De ahí que a la existencia de bienes materiales y a la posible y deseable adquisición de recursos propios —a través de

más allá de las vicisitudes económicas que hoy nos aquejan, también con elementos comunes y otros que son más particulares, entendemos claramente la necesidad de buscar mejores mecanismos de financiamiento, pero en esta búsqueda reiteramos nuestra convicción de que el Estado tiene una responsabilidad ineludible con la educación superior pública de nuestros países”. *Intervención del rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, en la ceremonia de inauguración de la Segunda Reunión de Rectores de Macrouiversidades Públicas de América Latina y El Caribe*, 3 de marzo de 2003 (UNAM-DGCS-010). En el mismo sentido, sostuvo el rector Barnés de Castro: “Al gobierno federal y, en su caso, a los gobiernos estatales, les corresponde garantizar los recursos que permitan a las universidades públicas desempeñar las funciones que la sociedad les ha encomendado”. “Mensaje del rector a la comunidad universitaria. Universidad responsable, sociedad solidaria”, *Gaceta UNAM*, 15 de febrero de 1999, p. 2.

⁴⁴⁰ En la deliberación sobre la reforma de 1979-1980 se dijo: “la autonomía implica administración de los recursos que el Estado recoge del pueblo para entregarlos directamente a las universidades a fin de que éstas los administren y para que éstas, también de acuerdo con esos principios, normen las relaciones entre toda la comunidad universitaria”. Diputado Juan Maldonado Pereda, *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 493.

⁴⁴¹ Chávez, Ignacio, “La actitud de los estudiantes universitarios frente al país”, *op. cit.*, nota 14, t. II, p. 168.

diversos medios compatibles con el carácter público de la Universidad—, se deba agregar la presencia constante, suficiente, ascendente —en términos nominales y reales— del subsidio también público, que refleja, en su ámbito, el compromiso estatal con la educación superior que se debe proveer al pueblo.

Ese postulado se halló, explícito, en algunos de los más notables documentos de la historia universitaria. Sierra mismo, desde su propuesta primigenia de 1881, dijo con claridad: “Crear que una universidad como la que he proyectado pudiera vivir sin los fondos del gobierno, es un sueño”.⁴⁴² No vacilaron en reclamar el apoyo estatal otros notables documentos autonomistas, como el proyecto insurgente de Chávez, de 1914, que puso a cargo del Estado garantizar la autonomía de la Universidad y “administrarle los fondos indispensable para su subsistencia y desarrollo” (artículo 1o.). Por lo demás, es muy discutible la idea de que la verdadera autonomía de la Universidad requiere que ésta cuente con los recursos propios necesarios para sostenerse y desarrollarse.⁴⁴³

En el proceso de reforma constitucional de 1979 se volvió sobre este tema. Un legislador señaló que la autonomía involucra “la obligación del Estado para proporcionarle (a la Universidad) recursos sin establecer condiciones, que se atengan a las responsabilidades concretas de cada Universidad y no a los caprichos de la burocracia”.⁴⁴⁴ Sin embargo, es pertinente reconocer que en la deliberación del Congreso el financiamiento de la Universidad no recibió la atención que merecía. Suele suceder que el discurso sobre los conceptos —absolutamente necesario y válido— distrae a menudo de la reflexión acerca de los medios que se requieren para que esos conceptos arraiguen en la realidad estricta.

Por fortuna, la Ley Federal de Educación ha sido reformada para evitar distracciones políticas y desánimos públicos en materia educativa. Esto significa un avance hacia la solución del problema económico, que implica, a la vez, el alivio del problema educativo en su conjunto. A partir de la adición que se hizo en el año 2002 al artículo 25 de dicho ordenamiento, éste dispone la asignación de una suma considerable por parte del Esta-

⁴⁴² “El gobierno y la Universidad...”, en Pinto Mazal, *op. cit.*, nota 39, p. 29.

⁴⁴³ Con frecuencia se ha apuntado esta relación entre recursos propios y autonomía verdadera. *Cfr.*, por ejemplo, Ochoa Ravizé, Alfonso, “La iniciativa presidencial, una decisión acertada”, en *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, *cit.*, nota 9, p. 15.

⁴⁴⁴ Diputado Pablo Gómez, *Derechos del pueblo...*, *cit.*, nota 94, t. I, p. 449.

do, estimada en términos del producto nacional bruto, a la educación pública y los servicios educativos, y fija la proporción que debe aplicarse a la investigación científica y el desarrollo tecnológico en las instituciones de educación pública superior.⁴⁴⁵ Este es un paso en la dirección correcta: vía inteligente, y más aún, indispensable, para apuntalar la autonomía de esas instituciones con otra cosa que normas, discursos y programas. Pero es obvio que aún falta mucho para que se alcance el saludable objetivo previsto en aquella norma.⁴⁴⁶

En algunos países americanos se ha querido asegurar el apoyo financiero a la educación, en general, y a las universidades, en particular, a través de previsiones constitucionales que resuelven destinarles cierta parte del presupuesto público —de egresos, se suele decir—,⁴⁴⁷ e incluso una cantidad establecida como referencia al Producto Interno Bruto,⁴⁴⁸ como lo hace la Ley Federal de Educación en México. En algunos casos, este tratamiento se dirige a determinadas universidades, que cumplen una función descollante en la educación pública superior nacional.⁴⁴⁹ Se trata de enormes esfuerzos para colocar a la educación en el lugar que le corresponde: el centro de la escena social y política, y por ende, el centro de la escena presupuestal, o un sitio destacado en ella.

El soporte pragmático de la autonomía resulta particularmente importante cuando el Estado social —proclive a la educación popular— entra en

⁴⁴⁵ La reforma, que aparece en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 2002, establece que el “monto anual que el Estado —federación, entidades federativas y municipios— destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas”.

⁴⁴⁶ En 2002, el porcentaje del gasto en educación del Producto Interno Bruto fue de 6.78 por ciento (5.51, pública; 1.28, privada); en 2003, fue de 6.84 (estimada) (1.28 pública; 1.33 privada). El gasto federal en educación superior en 2003 fue del 19.3 por ciento del gasto educativo total, y en 2003, del 18.9 (estimado). *Cfr.* http://www.planeacion.unam.mx/boletin/doctos_05/indicadores_5.1.pdf

⁴⁴⁷ Así, en las Constituciones de Ecuador (artículo 71), Honduras (artículo 161), Nicaragua (artículo 125: a universidades, el seis por ciento) y Paraguay (artículo 85).

⁴⁴⁸ Conforme a la Constitución de Costa Rica, el equivalente al seis por ciento del PIB (artículo 78).

⁴⁴⁹ Así, en lo que respecta a la Universidad de San Carlos, de Guatemala: no menos del cinco por ciento del Presupuesto de Ingresos (artículo 84), y a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras: no menos del seis por ciento de dicho Presupuesto (artículo 161).

crisis y deja el camino expedito a la mano invisible encargada de labrar, con su eficacia característica, la felicidad del pueblo.⁴⁵⁰ Evidentemente, la distribución de los recursos, no es cosa fácil en horas de apremio, pero nadie ha dicho que sea fácil la tarea de gobierno. En todo caso, la programación presupuestal implica un ejercicio político selectivo, que establece prioridades para el gasto público. Mejor que se haga por mandato de la ley, es decir, por voluntad jurídica, cuando no existe —o pudiera decaer— la voluntad política de hacerlo.⁴⁵¹

Que el Estado asigne recursos a las universidades públicas autónomas no implica que éstas no los recaben de otras fuentes. Con frecuencia —invariablemente con efectos desfavorables para la vida universitaria— se ha planteado la posibilidad, que dondequiera existe, de que entre esos recursos figuren los provenientes de cuotas de los alumnos por los servicios educativos que la Universidad les brinda.⁴⁵² El punto se ha planteado, inclusive, como un tema de equidad: que contribuya quien pueda hacerlo, en la medida de su capacidad,⁴⁵³ a cambio de que quien carezca de medios

⁴⁵⁰ “En las democracias modernas, el capítulo de las instituciones autónomas —y entre ellas, por supuesto, las universidades— cobran cada vez más relevancia. Encuentran en ellas un objetivo central de su política social, una forma de seguir fortaleciendo su cultura democrática y un mecanismo de largo aliento para alcanzar un desarrollo más equilibrado”. “Educar, más que transmitir información, es forjar seres humanos libres y críticos. Mensaje del rector Juan Ramón de la Fuente durante la ceremonia de investidura a profesores e investigadores eméritos, en el Antiguo Colegio de San Ildefonso, el 25 de septiembre de 2000”, *Gaceta UNAM*, 28 de septiembre de 2000, p. 5.

⁴⁵¹ Sobre la provisión de recursos a la educación pública superior, como “planteamiento firme de la Universidad”, *cfr.* De la Fuente, “Intervención del rector..., en la sesión ordinaria del Consejo Universitario efectuada en la Antigua Escuela de Medicina...”, *Gaceta UNAM*, 29 de septiembre de 2003, p. 11.

⁴⁵² A la luz del gasto público en educación por alumno, considerando, en un extremo, los niveles preescolar, primario y secundario, y en el otro, el nivel universitario, se ha observado que “el promedio de gasto por estudiante de educación superior en México es casi cinco veces el de un alumno de educación preescolar y de primaria. Esto refleja un marcado desbalance en el uso de los recursos públicos. Por lo tanto, resulta claramente recomendable la utilización de cuotas de recuperación en educación superior, tanto en las universidades nacionales como en las estatales, las cuales están altamente subsidiadas y representan una carga muy pesada en el presupuesto del gobierno federal y de los gobiernos estatales”. Amieva Huerta, Juan, *Finanzas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Porrúa, 2004, p. 192.

⁴⁵³ Para sólo hacer referencia a los más recientes acontecimientos en este ámbito, recuérdese el planteamiento del tema por parte del rector Barnés, que así lo resume en su

económicos quede exento de pago alguno e incluso se beneficie de la beca que le permita seguir sus estudios.

Este asunto ha desencadenado, como dije, opiniones encontradas y provocado movimientos de resistencia. Dado que las universidades públicas tienen establecido un sistema de cuotas, sean razonables, sean irrisorias, parece que el punto se ha ganado, tradicionalmente, por parte de quienes sostienen la pertinencia y la justicia de estas prestaciones. Empero, la disposición contenida en el párrafo IV del artículo 3o., en el sentido de que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, ha contribuido a abonar la tesis contraria: se entiende que la educación impartida por dichas universidades lo es por el Estado mismo, en tanto aquéllas son organismos descentralizados. El punto es opinable y ha sido ampliamente discutido sin que se alcance una solución pacífica.

Queda pendiente otra fuente: la que deriva de prestaciones de servicios —tanto de formación de personal como de investigación o desarrollo tecnológico, entre otros— por medio de contratos entre las universidades y diversos sujetos, públicos o privados. En principio, debe acogerse favorablemente esta posibilidad, que no entraña, de suyo, afectación de la autonomía universitaria, tomando en cuenta, además, la angustiosa y creciente necesidad de nuevos recursos para la función universitaria, que pudieran superar la capacidad real (capacidad real, lo subrayo, para no confundir con preferencias discutibles, regateos políticos e incluso reticencias obvias con respecto a la educación pública superior) de apoyo por parte del Estado.

Sin embargo, en este punto hay que formular algunas precisiones. En primer término, como es evidente, la prestación de servicios por parte de las universidades, generalmente a través de alguna de sus unidades específicas —administrativas, docentes o de investigación—, debe dejar siempre a salvo la realización suficiente, adecuada y constante de las tareas sustantivas de la Universidad. En otros términos, no debe convertir a ésta en

carta de renuncia como rector de la UNAM el 12 de noviembre de 1999: “A principios de año propuse al Consejo Universitario la actualización del Reglamento General de Pagos, estableciendo cuotas modestas, equivalentes a las que se cobran en todas las demás universidades públicas del país, que deberían ser cubiertas únicamente por aquellos estudiantes de nuevo ingreso que tuvieran capacidad económica para ello, y se estableció el compromiso de destinar la totalidad de los recursos así obtenidos a mejorar los servicios educativos que presta la institución”.

“bufete o taller” de empresas o dependencias de gobierno, con deterioro de las actividades correspondientes a la enseñanza y a la investigación científica o humanística.

En segundo término, y de cara al tema de la autonomía y ya no sólo de la eficiencia de los servicios sustantivos de las universidades públicas, hay que evitar cuidadosamente que una fuente decisiva de financiamiento asuma facultades igualmente decisivas con respecto a la operación y el rumbo de las universidades: se habría caído en la subordinación que ha querido evitar la norma constitucional autonómica.⁴⁵⁴ También es preciso sortear el riesgo de que el Estado se desentienda de la obligación financiera que le incumbe, alegando la existencia de otras fuentes de recursos, que son siempre complementarias y nunca principales. Finalmente, hay que cuidar de que esta provisión de recursos no opere nunca en forma tal que se pierda el compromiso popular que corresponde a las universidades públicas autónomas.

La simpatía estatal hacia la Universidad Autónoma puede llevar a la adopción de medidas de apoyo que sustraigan a la institución del sistema impositivo general. Las exenciones y los estímulos no son desconocidos en el sistema constitucional mexicano, como se observa en el artículo 28 de la ley fundamental.⁴⁵⁵ Aunque el proyecto universitario de 1944 no contemplaba exenciones fiscales a favor de la institución, en el proceso legislativo se resolvió incluirlas. Con el tiempo, este sería un caso —el único— en que la Ley Orgánica se viese modificada por otras normas legales, no obstante la permanencia inalterada del texto de 1944. El artículo 17 de esta Ley fue derogado por el 14 de la Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1985.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Cfr. Sánchez-Castañeda, Alfredo y Caballero Juárez, José Antonio, *La vinculación en las instituciones de educación superior y en las universidades: autonomía y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Politécnico Nacional, 2003, pp. 8 y 9.

⁴⁵⁵ No son monopolios —proscritos— “los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora” (párrafo noveno); y “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter general y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación” (párrafo duodécimo).

⁴⁵⁶ En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia federal. Cfr. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, Tesis: 2a./J. 112/2000, p. 418. Administrativa. Jurisprudencia.

Que haya autonomía para la administración del patrimonio, es decir, que ésta se realice sin injerencias externas, no libera a la entidad de subordinación a la ley. Ésta sujeta la administración, quehacer adjetivo, a las obligaciones sustantivas que emanan de la función universitaria y a la debida aplicación de los recursos disponibles, provengan del Estado, provengan de otras fuentes: los llamados recursos propios. Al hablar del autogobierno me referí a este punto y mencioné el criterio de la jurisprudencia federal sobre la fiscalización del gasto universitario.