

LA JUSTICIABILIDAD DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Historia legislativa de la autonomía universitaria*. III. *La autonomía universitaria desde el punto de vista judicial*.

I. INTRODUCCIÓN

Hacer la historia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) es efectuar el estudio más significativo sobre la educación superior en México y, sobre todo, es analizar la autonomía universitaria. Pocas instituciones como la UNAM reúnen los atributos necesarios para resaltar su evolución. La problemática que ha planteado revela prácticamente todos los posibles aspectos que puedan contemplarse en una universidad pública.

En este momento es preciso evaluar lo que ha significado la autonomía universitaria en la educación superior, porque la Universidad Nacional cumple cien años de creación en su versión moderna (1910-2010), acompañando así nuestra casa de estudios a los festejos del bicentenario de la Independencia nacional y los cien de la Revolución mexicana.

La bibliografía mexicana más numerosa sobre cualquier institución universitaria es la que versa sobre la UNAM. Esta Universidad ha recorrido un largo camino, que refleja no solo su organización, sino también las ideas más generales sobre administración pública, libertades públicas, e incluso democracia y gobierno. Detrás de las normas que han regido a la UNAM se encuentran las ideas y los afanes de las personalidades más connotadas del país en todos los campos, así como una parte importante de los movimientos sociales más significativos del país.

Sin embargo, antes de reseñar la evolución autonómica de la UNAM conviene precisar la relevancia de esta Universidad. La importancia histórica de la Universidad, que comienza en 1554, al ser la primera Universidad del continente en abrir sus cursos, no es la única razón para ponderar su im-

portancia contemporánea. La UNAM es importante de dos maneras: una cuantitativa y otra cualitativa.

La población mexicana cuenta con 103.263,388 millones de habitantes (2005), con una tasa de crecimiento demográfico anual de 1.02%. Se calcula que el 58.5% de la población está debajo de los 29 años, y que el 32.1% está requiriendo educación media superior y superior, reduciéndose el analfabetismo al 8.4% de la población.

La población estudiantil total en educación superior en universidades públicas federales es de aproximadamente 383,626 jóvenes, de los cuales cerca de 299,688 son atendidos exclusivamente por la UNAM por 34,835 académicos (solo 11,426 de tiempo completo), lo cual representa el 78.12% de dicha matrícula, en el ciclo escolar 2007-2008. Si a ello agregamos el hecho de que en ella se realiza la mayor parte de la investigación del país, atendiendo a 23,875 estudiantes de posgrado (2009), que publica 1.5 títulos al día y que llevó a cabo 7,700 actividades de difusión cultural solo en 2008, tendremos el panorama del peso académico y político de la UNAM.

Con esta responsabilidad poblacional, la UNAM, lógicamente recibe un sustancial subsidio del gobierno federal, aunque el Estado declina legalmente a ejercer cualquier tipo de control administrativo y financiero, a través de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, del 14 de mayo de 1986.¹

Pero, además del tamaño y relevancia de la Universidad en los números, su impacto es igualmente considerable en los ámbitos social y político. De 1554 a 1880 la Universidad Nacional ejerció un monopolio de la educación superior en México. En 1917, la Universidad se convierte en el primer departamento administrativo, creando con ello una nueva forma de organización administrativa destinada a garantizar la autonomía y abriendo en nuestro país la descentralización administrativa.

La diferencia, desde entonces, de las secretarías y los departamentos radica en la separación entre las decisiones fundadas en conocimiento técnico y las decisiones estrictamente políticas, según las ideas de Max Weber y Woodrow Wilson de separar la política de la administración. De esta manera, la UNAM fue considerada como un organismo federal encargado del servicio público de la educación superior, y al cual los vicios de la política no deberían contaminarla.

¹ En cuyo artículo 3o. se determina que las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía se regirán por sus leyes específicas. Lo anterior significa que las disposiciones relativas a los controles de la administración pública relativas a las demás entidades paraestatales no son aplicables a las universidades públicas autónomas.

El peso político de la UNAM en la década de 1920 produjo la creación de una secretaría encargada de la educación pública en los ámbitos, primero, elemental y secundario y, después, también, superior. La proeza consistió en que tal secretaría no había sido posible hasta entonces, por impedirlo el sistema federal desde 1824.

A partir de 1939, el Estado federal en México ha creado otras instituciones de educación superior, que de alguna manera compiten en la centenaria UNAM. ¿Qué la hace distinta a las demás? Un título o grado universitario ha jugado crecientemente un mayor papel en el proceso de selección de los políticos mexicanos desde 1925 por lo menos; por lo que se colige que la UNAM cuenta con una importancia significativa, tanto por lo que se refiere a la educación masiva cuanto por la formación selectiva de los líderes de la sociedad mexicana.

La importancia cuantitativa y cualitativa de la UNAM atrae consecuencias de variado espectro, pues constituye una constitución que entre su clientela esta el gobierno federal, las empresas privadas, grupos de presión o interés, profesionistas y egresados y, aun, el llamado sector social, compuesto por obreros y campesinos, al proveerlos de líderes.

No cabe duda que las acciones y omisiones de la Universidad influyen en la comunidad y en todos los sectores sociales del país. Esta virtud se ha convertido en su obstáculo, puesto que todos sus clientes tratarán de controlar a la Universidad para así manejar la formación de gobernantes y líderes, así como la denominada masa crítica.

La política y la educación superior deben estar supuestamente separadas. El movimiento estudiantil de 1944 luchó por este principio, y su consecuencia es la vigente Ley Orgánica que rige a la UNAM. Además, la Universidad debiera estar separada de las ideologías y organizaciones partidistas desde 1933, con la famosa polémica Caso-Lombardo, por lo que ninguna corriente de pensamiento gozará de monopolio en la cátedra o en la investigación.

La Universidad es muy importante para ser ignorada por el Estado y los grupos de presión. En consecuencia, la idea de considerar a la UNAM como una agencia administrativa sin ninguna influencia de su medio es imposible. El problema se plantea, entonces, no en evitar la interferencia política en las funciones académicas, sino en cómo evitar las consecuencias nefastas de esta interferencia, que se traduce en huelgas, terrorismo y otras posibles actividades ilícitas. Este ha sido un problema clásico de teoría política, desde su planteamiento en *El Federalista* número 10.

La dependencia económica de la Universidad a través de los subsidios estatales es un problema, aunque moderado. La emancipación económica

de las universidades públicas constituye el último paso para lograr la autonomía. Desde 1910, la UNAM no ha dejado de tener subsidio del Estado, a pesar de las graves crisis políticas y económicas que hemos atravesamos.

El cierre de la Universidad por una crisis financiera se vería no como el fracaso de la propia UNAM, sino del gobierno federal, que no sería capaz de proporcionar educación superior a la sociedad mexicana.

El activismo de los grupos sociales, económicos y políticos de la oposición al gobierno federal representan el mayor peligro para la estabilidad de la Universidad. Fundamentalmente, a partir de 1968, estos grupos han pretendido crear un régimen de extraterritorialidad, lo que ha propiciado un incremento en la violencia en los campus universitarios.

En relación con los problemas internos que padece la Universidad, pueden clasificarse en dos grupos: a) los derivados de los miembros de la comunidad universitaria, y b) los resultantes del cumplimiento de sus objetivos, como lo son la docencia, investigación y difusión de la cultura.

II. HISTORIA LEGISLATIVA DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

Reseñar la historia legislativa de la Universidad Nacional Autónoma de México y atisbar sus implicaciones es una grata y oportuna labor que el interesado en el derecho universitario en México puede encontrar fructífera si se toma en consideración que desde la organización administrativa hasta las importantes reformas universitarias que se plasman en los textos legales de las universidades están imbídas las cuestiones más actuales y de mayor espectro. La experiencia legislativa de la Universidad Nacional es verdaderamente abundante, pues a través de sus cinco leyes orgánicas (1910, 1914, 1929, 1933 y 1944) y más de doscientos reglamentos y normas expedidas desde 1910 (sin contar la multitud de proyectos que no han sido aprobados), alcanza a constituir el cuerpo legislativo de educación superior más considerable en México.

De tal manera, el presente ensayo tiene como objetivo analizar sistemáticamente el sistema legal universitario a partir de la promulgación de la vigente Ley Orgánica de la UNAM, del 6 de enero de 1945, cuyo origen ya fue investigado en un anterior trabajo.²

² Publicado originalmente en 1980; la segunda edición se encuentra en prensa: *Génesis de la Ley Orgánica y el Estatuto General de la Universidad Nacional Autónoma de México*, que aparecerá publicado en 2009 por la Oficina del Abogado General de la propia Universidad con 404 páginas.

De la Universidad Nacional se han cuestionado casi todos los elementos que configuran su naturaleza jurídica. Su nombre ha estado sujeto a opiniones encontradas, excepción hecha, quizá, de su carácter mexicano. De esta manera, nuestra máxima casa de estudios ha tenido que justificar a lo largo de su historia legislativa tanto su carácter de universidad como de nacional y, evidentemente, su categoría autónoma.

Los obstáculos planteados a la creación de una universidad en México al iniciar el presente siglo fueron de índole educativa y política. La existencia de las escuelas nacionales que desde la Independencia del país atendían la educación superior en México llegaba a considerar superflua la creación de una universidad, y sobre la cual, además, pesaría el estigma de una ideología conservadora, herencia de su antecesora, la Real y Pontificia Universidad de México.

Dos razones se argumentaron para disipar toda duda al respecto. La primera atendía al carácter de independizar la educación superior de la política, otorgándole, en consecuencia, a la Universidad, autonomía académica, que sería lo mínimo indispensable para la subsistencia de la institución. La segunda atendía a la interdisciplinariedad, que, al abrigo de una universidad, trata de combinar las distintas ramas del saber en un todo armónico, y que trata de eliminar la especialidad dispersiva que tanto se criticó acerca del sistema educativo superior, anterior a la reinstauración de la Universidad.

El carácter de universidad nacional resultó también, en un principio, un aspecto altamente cuestionable, debido a la naturaleza local otorgada a la educación. Según la distribución de competencias entre la Federación y los estados establecida en la Constitución Política vigente de 1857 a 1917 y aun en el texto de la Constitución actual hasta antes de las reformas de 1921, la educación en todos sus niveles era competencia exclusiva de los estados, lo cual motivó que en 1917 se suprimiera por disposición constitucional la entonces Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, al ser un órgano federal.

Esta situación afectó en 1910 y 1917 la naturaleza de la Universidad; su denominación como “Nacional” incomodaba a aquellos que identificaron el término como sinónimo de federal, y la institución originó un debate que, al cabo de siete años, llegaría a afectar no a ella, sino a la secretaría de Estado encargada de la instrucción pública.

En los debates de la Ley Constitutiva de la Universidad en 1910, el diputado Víctor Manuel Castillo, en la sesión del 3 de mayo, objetó la denominación de Universidad Nacional de México, incurriendo en la confusión aludida, y propuso llamarla solamente “Universidad de México”.

Igualmente, al discutirse las reformas a la Ley Constitutiva Universitaria, según el proyecto del senador José I. Novelo, de 1917, por la misma razón, Cutberto Hidalgo propuso en el Senado, el 6 de noviembre de 1917, que se eliminara el término “Nacional”, ya que de lo contrario sería erróneamente deducido que ningún otro estado de la República podría establecer otra Universidad.

En la primera ocasión, Porfirio Parra adujo que la Universidad, al ser creada y subsidiada por la nación, y al ser el gobierno federal el representante de la misma, la institución universitaria no podía ser más que nacional sin la pretensión de prohibir la creación de instituciones de educación superior en los estados. En 1917 estos argumentos fueron repetidos; no obstante, el mismo Novelo, quizá por mostrarse flexible y hacer prosperar su proyecto, estuvo de acuerdo en suprimir aquello que por “vanidad metropolitana” se designaba como Universidad Nacional.

Los senadores Pérez Abreu y Alonzo explicaron, por su parte, que la misión encomendada desde sus orígenes a nuestra Universidad, consistente en estar abierta a los estudiantes de la nación, permitía emplear sin intenciones centralizadoras el epíteto de “Nacional”. Esta tendencia superó los obstáculos que el término no implicaba hegemonía educativa, sino que por razones históricas, entre las cuales estaba la de que sus propias escuelas integrantes eran “nacionales”, la Universidad de México ha sido y es la Universidad creada por la nación, producto de leyes y aspiraciones nacionales e inmersa en los problemas nacionales, sin regionalismos.

Los principios que animan actualmente la legislación universitaria se han forjado a través de los antecedentes de la vigente Ley Orgánica. Las anteriores leyes de 1910, 1929 y 1933 representaron en muchas ocasiones y aspectos, ideas en ciernes, que finalmente se plasmaron en la ley de 1945.

Los tres antecedentes de 1910, 1929 y 1933 no constituyen forzosamente un mejoramiento ascendente y continuado en la estructura de la institución. Más bien podrían considerarse como diferentes ensayos para solucionar ciertos aspectos problemáticos, muchos en cantidad y calidad, que se presentaron en la historia educativa del país, y que contribuyeron a moldear tales principios legales. De esta forma, estos antecedentes deben considerarse invariablemente ligados a las circunstancias históricas que los generaron.

Una característica común en la evolución legislativa de la Universidad es precisamente que puede considerarse como un claro ejemplo de la realidad que impone un sistema jurídico. Algún problema dentro de la educación superior que se transforma en conflicto ha sido susceptible de una reforma legal aplicada a la institución. Por lo general éste tiende a cambiar las normas que no satisfacen la nueva realidad. De esta manera, las piedras

angulares de la legislación universitaria, es decir, las leyes orgánicas, han tratado de ser reflejo fiel de una realidad cambiante.

Sin embargo, el dinamismo que presenta un momento histórico dado en una comunidad que es especialmente activa no es tarea fácil para que el legislador lo refleje en una norma jurídica, sin caer en el riesgo de que al momento de su promulgación esa misma realidad ya haya sido desbordada en su contexto por nuevas circunstancias.

Es por ello necesario que, sin caer en el estatismo, se identifiquen, como ya se han hecho, aquellos principios generales que regulan la organización y gobierno más viables para la Universidad de México.

Las leyes orgánicas antecedentes a la vigente pueden entenderse como intentos de regir las relaciones entre la Universidad y el Estado en periodos en que el país mismo experimentaba y enfrentaba los problemas educativos y políticos más significativos de su historia contemporánea. En 1910, además de nacer la Universidad, se generaba el movimiento revolucionario; hacia 1929, los conflictos religiosos, así como las reformas educativas de la educación secundaria, habían acontecido y sus repercusiones tomaban forma. En 1933, el maximato era cuestionado, y la reforma socialista de la educación se iniciaba.

Aunado a lo anterior, cabe considerar la importancia de la Universidad Nacional Autónoma de México en el contexto de su antigüedad y prestigio. Muchos de sus problemas fueron y son comunes a las universidades mexicanas, por lo que analizar la solución en el campo de la Autónoma de México es demostrativo de lo acaecido en las demás universidades públicas mexicanas.

Todas las leyes orgánicas de la Universidad Autónoma de México han surgido a raíz de movimientos ideológicos que tomaron forma en el descontento y acción del estudiantado, exceptuando a la primera ley, que precisamente diera vida a la Universidad, cuya motivación fue alimentada en círculos intelectuales dirigidos por Justo Sierra desde el cargo de ministro de Educación Pública.

La ley constitutiva de 1910 está ligada a la justificación de la reimplantación de una Universidad en México; habiendo sido suprimida por la corriente liberal en el siglo XIX, la institución universitaria había caído en desprestigio, hasta que Justo Sierra le imprimió un nuevo significado: la interdisciplinariedad.

Al suprimirse la Universidad en 1865, la cultura se fragmentó en separadas y heterogéneas escuelas superiores. El siglo pasado presencié la lucha de facciones, la desintegración de bibliotecas y el arbitrario cambio de planes de estudio en la educación superior. De esta forma, su involucramiento

en la realidad era patente, por lo que la acusación enderezada en su contra, de ser una institución alejada de la realidad, significaba que sus dirigentes profesaban otra realidad, más que su afinidad por la abstracción teórica.

Con la supresión de la institución se comprobó que para captar la realidad nacional y para formar egresados útiles a la resolución de nuestros problemas, los estudiantes poco podían hacer si tal realidad se les presentaba en sus escuelas a través de aislados programas regidos por una autoridad política.

Dicho sistema resultaba fragmentario, porque en los estudios implementados no se incluían materias comprensivas al estudiante, el cual estaba imposibilitado de atisbar más allá de sus estudios profesionales. El sistema resultaba igualmente parcial, porque debido a la estrecha inspección y decisión de los estudios por parte de un Ministerio representaba no solo un obstáculo para introducir cambios y mejoras por los maestros y estudiantes, a quienes afectaba, sino además por el hecho de que quien desde un cargo político, distraído por múltiples ocupaciones no académicas, cambiaba a su arbitrio planes de estudio, profesores y libros de texto.

Observando lo anterior, Justo Sierra hizo girar el proyecto de creación de la Universidad, fundamentalmente en tres factores: la interdisciplinaria de estudios, la necesaria inclusión de la investigación dentro de las tareas fundamentales de la institución y la facultad decisoria y exclusiva de la institución en los asuntos académicos de su competencia.

Por lo que concierne a la interdisciplinaria, esta redundó en la creación del concepto como característica fundamental de una comunidad de cultura, en la que tanto el profesorado como el estudiantado se comprometieron en un proceso de búsqueda del conocimiento. Esta nueva concepción recogida por Ezequiel A. Chávez, quien la llamó “íntima comunicación de sus pensamientos”, en su inédito escrito de 1910, intitulado “Necesidad de reformar la Universidad”, hecho público por Alfonso de María y Campos,³ en los análisis de diversas universidades que antes de 1910 realizara por instrucciones de Justo Sierra don Ezequiel A. Chávez, proviene de la idea de Guillermo de Humboldt, de considerar a los profesores como colaboradores en el proceso de aprendizaje de los estudiantes, y a estos como colaboradores en el proceso de enseñanza de los primeros.

De esta manera, ambos actores comprometidos en esa fecunda tarea, resultaba que la enseñanza magisterial practicada tradicionalmente tenía que ser cambiada por la enseñanza nutrida en la investigación o en lo que originalmente se denominaron los “altos estudios”.

³ *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional*, UNAM, 1975, p. 47.

La instrumentalización de esos cambios fue patente con la creación previa a la propia Universidad de la Escuela de Altos Estudios en abril de 1910. Esta Escuela perseguía la especialización de posgrado, la realización metódica de investigación científica y la formación de personal académico para las escuelas universitarias, configurándose por primera ocasión los fundamentos de la moderna universidad.

Asimismo, otra reforma que hizo posible diferenciar a la moderna institución universitaria fue precisamente la infusión de autonomía académica dentro de su gobierno. Se ha discutido en otros trabajos, que la constitución de la Universidad de 1910 ya previno cierto grado de autonomía, que se reflejaba en algunos aspectos, tales como:

- a) Contar con personalidad jurídica propia.
- b) Poseer un patrimonio propio, aunque supervisado.
- c) Tratar en primera instancia los planes y programas de estudio, así como decidir sobre el personal académico.
- d) Facultad de autoorganización de sus dependencias.

Es muy significativo que el otorgamiento de una personalidad jurídica implicara el principio de la autonomía universitaria. Con ello se hacía a la Universidad sujeto propio y diferenciado de atribuciones del Estado, y anunciaba en 1910 el ingreso de la descentralización administrativa como un tipo de organización que no se consolidaría en el resto de la administración pública, sino hasta 1925, con la creación de la Dirección General de Pensiones Civiles y Militares, antecedente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Esta personalidad jurídica propia permitía a la Universidad gobernarse con cierta independencia, implementando lo que se estableció en las atribuciones señaladas en la Ley Constitutiva y actuar por sí misma sin la necesidad de ser representada por el gobierno federal ante autoridades y particulares. El manejo de su patrimonio propio sin ninguna fiscalización complementaba su autonomía.

Pero además de estructurarse como institución desconcentrada de la Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes, se le implantó el carácter de nacional. Como ha quedado mencionado, dicha característica se malinterpretó, al confundírsele con el carácter federal.

Siendo México el lugar donde la educación universitaria se había fomentado desde los orígenes de América, el espectro de un monopolio por parte de la nueva Universidad de 1910 alucinó a varios de sus impugnadores, quienes, fundándose en la competencia de los estados en materia educativa, establecida por la Constitución, promovieron la reforma de su

título por el de “Universidad de México” o “de la Ciudad de México” exclusivamente.

En contestación se dieron muchas razones, sin considerarse ninguna de ellas como decisiva para debatir su carácter nacional ante la luz de la Constitución de 1857. Se mencionó que como la Universidad estaría constituida por la reunión de las antiguas escuelas nacionales profesionales, por analogía debería denominarse “Universidad Nacional”.

Asimismo, se justificó su carácter nacional, por la forma en que fue creada; es decir, a través de una ley emitida por el Congreso de la Unión y promulgada por el presidente de la República.

Finalmente, se consideró que ese carácter se debía a su facultad de revalidar e incorporar estudios y escuelas que, establecidas en cualquier parte de la República, se lo solicitaran. De esta manera, fue ampliada su área de influencia a nivel nacional. Por supuesto, esta medida no podía considerarse como monopolizadora de la educación superior, puesto que la incorporación y revalidación son decisiones enteramente voluntarias de las instituciones interesadas. Aunada a esta contribución, la universidad fue enterada de la posibilidad de difundir la cultura al pueblo en su extensión, a nivel nacional.

Resulta interesante que una evaluación de las razones sobre el carácter nacional descansa no en los motivos que dicen contener, sino más bien en la tradición de contar el centro del país con una universidad que ejerza, con preeminencia más que con control, la educación superior.

Resulta fascinante percatarse del vertiginoso desarrollo y cambio que ha sufrido la Universidad en los años subsecuentes a su creación. Ello puede explicarse debido al potencial de ideas y reflexiones que trajo consigo su reinstauración, y que se desbordaron en el periodo inmediato posterior a 1910.

La universidad tuvo que sobrevivir no solo a las crisis revolucionarias, sino también a las consecuentes escaseces presupuestarias que ponían en peligro su existencia, más que la lucha ideológica y la imputación de ser conservadora, según se indicó en el siglo pasado para clausurarla.

Mil novecientos diecisiete es un año decisivo para el país, y muy importante para la Universidad. Con la adopción de la nueva Constitución se eliminó el aparato burocrático que controlaba a la Universidad. El artículo 14 transitorio de la nueva Constitución suprimía la Secretaría de Instrucción Pública, en una verdadera demostración de rechazo de los diputados constituyentes hacia tal ministerio.

Esta materia, como otras, propiedad nacional sobre recursos naturales, trabajo y previsión social, fue más una mera disposición sobre la estructura

del gobierno: fue una verdadera declaración de principios en materia educativa.

La descripción del sistema administrativo del Poder Ejecutivo federal se plasmó en los artículos 90 y 92 de la Constitución, en donde se efectuó una enunciación simple y llana de la existencia de secretarías y departamentos para el despacho de los negocios administrativos. Correspondía pues, como lo es actualmente, a una ley reglamentaria el describir con cierto detalle cuáles y cuántas secretarías y departamentos configurarían el Poder Ejecutivo. De hecho, Venustiano Carranza apresuró en 1917 la promulgación de dos leyes orgánicas de secretarías de Estado; la primera provisional, en abril y la segunda, definitiva, en diciembre de ese año.

De esta manera, no resultaba necesario legalmente incluir a nivel constitucional la eliminación de la Secretaría de Instrucción Pública, cuando ni siquiera se especificaban nominalmente las otras secretarías y departamentos que sí se consideraban necesarias para la estructura del gobierno mexicano. Es de suponerse que este factor no escapó a la atención de los proponentes de la reforma, y por ello fue implementado en un artículo transitorio.

No obstante, puede considerarse que el verdadero objetivo de esta tragedia fue la confirmación política de la importancia que el Estado otorgaba a la educación pública como materia de competencia estatal.

Esta tendencia motivó que posteriormente se asignara la Escuela Nacional Preparatoria al cuidado del ayuntamiento de la ciudad de México. El carácter universitario de la Escuela Preparatoria fue debatido desde 1910; con el nuevo régimen constitucional que confirmaba la preeminencia de los estados sobre la educación, la Preparatoria tuvo que seguir la regla competencial.

En realidad, la Preparatoria tuvo que adecuarse a esta medida, porque un cambio más radical tenía que originarse en la Universidad. Contrariamente a las medidas llevadas a cabo en la educación pública general, la Universidad se federalizó y se le organizó bajo una nueva forma de organización administrativa, implementada por primera vez a partir de 1917: la de departamento administrativo. Los departamentos administrativos desaparecerían en 1976, dejando a las secretarías de Estado como únicas formas de organización administrativa.

Los debates del Congreso Constituyente caracterizan al departamento administrativo como un órgano distinto de las clásicas secretarías de Estado. El departamento administrativo ejecutaría funciones meramente técnicas sin ninguna función política, con cierta independencia administrativa.

Como es de suponerse, la Universidad fue la institución a la medida para ser el primer departamento administrativo. Con ello, se instituía el

Departamento Universitario y de Bellas Artes, no sujeto a ninguna dependencia política, por lo que se había suprimido la secretaría correspondiente (la de Instrucción Pública y Bellas Artes); pero que por su carácter público permanecía bajo la autoridad presidencial. Esta reforma, no obstante, fue vista por algunos legisladores como un paso más hacia la autonomía universitaria.

En otro trabajo he abordado la reacción que este cambio produjo en otros círculos de legisladores, y que condujo a la propuesta del Proyecto de Ley formulado por el senador José Novelo.⁴ En lo concerniente a la autonomía, este Proyecto Novelo de 1917 puntualiza que mientras la Universidad no se gobierne por la propia comunidad universitaria y que sea esta la que designe a sus autoridades, la institución no podría ser verdaderamente autónoma.

Hacia esta época del naciente constitucionalismo, la autonomía se entendía por los círculos oficiales como la no dependencia de la Universidad hacia ninguna secretaría de Estado. Sin embargo, la autonomía oficialista era entendida como la independencia técnica de un organismo, aunque con subordinación a la jerarquía administrativa y política de la autoridad presidencial.

El caso de los departamentos administrativos de 1917 es un ejemplo claro al respecto. Muchas dependencias del Ejecutivo que antes de la reestructuración formaban parte de las secretarías de Estado ahora se les separaba de su dependencia al gabinete y se les elevaba a la categoría de departamento, con igual rango político que las secretarías de Estado.⁵

El Proyecto Novelo de ese año fue una contrapropuesta a las leyes de Carranza, y fue sometida al Senado cuando en la Cámara de Diputados se estaba discutiendo la iniciativa de Carranza sobre lo que sería la primera Ley de Secretarías de Estado. Al Proyecto Novelo se debe el primer intento de concebir a la autonomía universitaria como una forma de autogobierno.

Novelo pensaba que la autonomía universitaria significaba no solo desplazamiento de dependencia del secretario de Estado al presidente mismo, sino la completa exclusión del Estado en cualquier forma de intervención en la dirección y gobierno de la Universidad. En consecuencia, el autogobierno por la propia comunidad universitaria es el verdadero concepto de

⁴ González Oropeza, Manuel, "Antecedentes jurídicos de la autonomía universitaria en México", *Deslinda. Cuadernos de Cultura Política Universitaria*, núm. 111, marzo de 1979, p. 36.

⁵ Entre los departamentos administrativos se encontraban: Universitario de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y la Contraloría. González Oropeza, Manuel, *El régimen patrimonial de la Universidad Nacional Autónoma de México*, UNAM, 1977, p. 88.

la autonomía externa e interna de la Universidad, según se expresó en la sesión del Senado el 4 de octubre de 1917.

Aunque el Proyecto Novelo era de gran interés y resultaba preconizador de la futura autonomía universitaria, este no pudo sobreponerse a los planes de mayor alcance y relevancia emprendidos por Carranza, y a partir de octubre de 1917 la Universidad se convirtió en el Departamento Universitario y de Bellas Artes, cuyo jefe o rector acordaba directamente con el presidente de la República.

La educación superior de la ciudad de México quedaba, en consecuencia, a nivel federal. Planificada, controlada y dirigida por la Universidad de la Ciudad de México, el departamento respectivo era el único que dictaba resoluciones que no afectaban más que a una institución, y cuya esfera de aplicación se limitaba a la ciudad de México.

Con el avance de la federalización de la Universidad con dudoso ejercicio y tambaleante fundamento, duró muy poco en un periodo de por sí dudoso y poco fértil para instituciones duraderas. José Vasconcelos, como rector de la UNAM, y convencido de la necesidad de una planeación e implementación a nivel nacional de la educación primaria, propone a Álvaro Obregón la creación de la Secretaría de Educación Pública.

Así, en 1921 se crea nuevamente la Secretaría de Instrucción Pública, que, contenida en el artículo 14 transitorio de la Constitución, se había establecido desde 1917 con Carranza y Palavicini.

Como producto de esta reforma, la Universidad queda como había estado en el periodo inmediato a 1917; es decir, dependiendo nuevamente de la Secretaría de Educación.

Sin embargo, a partir de este periodo los ánimos se enfrentaron mucho, y los ataques latentes desde 1912 contra la Universidad se hicieron nuevamente presentes. Esta vez, en ocasión de la creación de la Escuela Secundaria, Moisés Sáinz como producto de su doctorado en pedagogía en la Universidad de Columbia, implantó en 1925 la nueva división de los estudios preparatorios controlados por la Universidad. Los cinco años fueron divididos, y los primeros tres asignados a la naciente Escuela Secundaria, que estaría bajo la égida de la Secretaría de Educación Pública. De esta manera, los estudios que finalmente tendría bajo el control esta Secretaría comprenderían nueve años en total, que son los ciclos de educación primaria (seis años) y secundaria (tres años).

La Universidad se desintegraba, y no solo eso, sino que era objeto de duras críticas, encaminadas prácticamente a su extinción. Puig Casaurac señalaba desde la jefatura del gobierno de la ciudad de México, aún en control de la Escuela Preparatoria, que la principal falla de la Universidad

era el alejamiento de la realidad en la elaboración de sus planes de estudios, cuyo objetivo había sido tradicionalmente el dotar de un conocimiento enciclopédico, que resultaba inútil.

Como producto del movimiento estudiantil de 1929, cuya celebración octagenaria ya se ha cumplido, Emilio Portes Gil, en la presidencia interina, decidió solicitar poderes extraordinarios para resolver el conflicto estudiantil.

Siendo Portes Gil el primer presidente con título universitario de la Revolución mexicana, era particularmente sensible a los movimientos estudiantiles, porque, además, había sido dirigente estudiantil en el conflicto de 1912, en el que la Facultad de Derecho produjo finalmente la separación de la Escuela Libre de Derecho, alma máter del presidente Portes Gil.

De esta manera, Portes Gil se veía en el compromiso moral de resolver y atender este movimiento de inconformidad estudiantil. Desde 1917, la autonomía había sido objeto de opiniones en los círculos políticos. En 1918, el movimiento estudiantil de Córdoba, Argentina, había demostrado que tal aspiración era propicia en Latinoamérica. En 1921, con la celebración del Primer Congreso Estudiantil celebrado en México, todos los dirigentes estudiantiles se habían pronunciado a favor de la autonomía universitaria.

La solución al movimiento estudiantil vino mediante la expedición de una segunda Ley Orgánica. El avance de esta ley lo representa la idea de autonomía, que llegó a comprender la no interferencia del Estado en los asuntos de la Universidad. El gobierno de la Universidad sería supuestamente entregado en las manos de la propia institución, con una participación directa de estudiantes y profesores en un Consejo Universitario que sería la máxima autoridad en aspectos académicos.

Los críticos de la Ley Orgánica de 1929 han establecido que la autonomía era, si no aparente, sí muy precaria. Efectivamente, el control del Estado estaba en todas las facultades más importantes de la supuesta Universidad Autónoma. Funciones tales como el nombramiento del rector, la sumisión de informes, el veto presidencial a decisiones del Consejo y fiscalización de gastos, aunados a la presencia de un delegado de la Secretaría de Educación en el seno del Consejo, todo ello constituía una ilusoria autonomía.

No obstante, a pesar de la deficiencia de la ley en lograr un marco de autonomía, ésta contiene algunos aspectos de la organización universitaria en forma tan detallada como en ninguna otra ley orgánica de la Universidad se ha hecho.

Con la ley de 1929, la función de investigación científica en la Universidad se insertaba por primera vez desprendiéndose de la administración central a los institutos biológicos y geológicos, para formar parte de la Uni-

versidad. Aunque en 1917 incluso los círculos favorables hacia la autonomía universitaria habían estado renuentes a aceptar la investigación científica como parte del quehacer universitario.

El patrimonio, el régimen de los trabajadores, profesores y autoridades también fueron objeto de regulación por la ley.

Sin embargo, la supuesta autonomía de 1929 fue entendida como precaria por la comunidad universitaria. La Federación Estudiantil Mexicana, con representación ante el gobierno de la Universidad, hacía declaraciones tendientes a modificar la designación del rector a través de la designación, por parte del Consejo Universitario, de una terna propuesta por el presidente. Este poder presidencial de presentar una terna era realmente decisivo, y sus efectos en el gobierno universitario eran de intervencionismo.

La mayoría de los estudiantes, ya desde 1930, censuraban tales procedimientos y reconocían que el invertirlos sería más beneficioso para la autonomía universitaria. Querían que la terna fuera discutida y formulada por el Consejo Universitario, y que la designación fuera realizada por el presidente.⁶

El 8 de enero de 1933 fue aprobado el Reglamento de Agremiación Automática, que establecía que todo estudiante en la UNAM sería integrado a la Federación Estudiantil Universitaria y a la Confederación Nacional de Estudiantes.

Realmente la importancia de la Ley Orgánica de 1933 debe ubicarse en el contexto y circunstancias históricas en que se fraguó, así como por la reacción en su contra por parte de la comunidad universitaria, que produjo, a su vez, el movimiento y concepción moderna de la Universidad.

Efectivamente, a principios de los años treinta, conceptos tan fundamentales como autonomía, libertad académica, patrimonio y organización universitarios, fueron objeto de interpretación y encontradas opiniones en todos los círculos intelectuales y gubernamentales del país. La tendencia socialista del régimen de Lázaro Cárdenas imprimió al cambio educativo nacional una distinta filosofía. Como plataforma estaba la reciente reforma constitucional del artículo 3o. constitucional, concerniente a la educación primaria, secundaria y normal.

Las reformas socialistas emprendidas en esos niveles educativos produjeron aislacionismo y privatización de la Universidad; pero lo importante es destacar que la ley de 1933, como producto del espíritu que animó tales reformas, es interesante tanto por lo que dejó de decir como por las disposiciones que contuvo.

⁶ “Discurso del presidente de la Federación Estudiantil Mexicana”, *Universidad de México*, t. I, núm. 2, diciembre de 1930, p. 149.

Fue en sus escasos ocho artículos donde esta ley pretendió organizar una institución centenaria. Sin embargo, el resultado fue más el de despojarla de su carácter público de una institución que se había interpuesto entre los planes del cambio y el respeto por la libertad académica o de cátedra.

La ley de 1933 fue una obra maestra de encubrimiento. Si bien se otorgaba por primera vez la autonomía en forma completa, por otra parte se despojaba a la Universidad de su carácter nacional, movimiento que, como se recordará, se inició desde 1910; de su naturaleza de corporación pública, del subsidio anual federal, de su facultad de revalidación de estudios y del carácter público de sus empleados. En una palabra, se había transformado a la Universidad Nacional de México en una Universidad de la Ciudad de México, con visos de universidad privada.

Aunque actualmente parece ingenuo cuestionar el carácter público de la UNAM, se cuentan en la historia universitaria distintas interpretaciones sobre el significado y alcances de tal carácter, así como un intento de hacer de la UNAM una universidad privada. El repaso de las distintas estructuras jurídicas plasmadas en la legislación universitaria es ilustrativo de la naturaleza y concepción misma de la UNAM.

De la revisión global de los conflictos que sobre la naturaleza jurídica de la Universidad han pesado, hay dos aspectos que son de relevancia para identificar como fuente de conflictos: el subsidio que el gobierno federal otorga anualmente a la UNAM y las relaciones laborales que la propia Universidad lleva a efecto con sus empleados.

Desde 1910, el carácter público de la UNAM se reveló como un aspecto obvio, pues la Universidad había sido creada por iniciativa presidencial, emanada de una propuesta de la Secretaría de Instrucción y por promulgación del Congreso de la Unión en ejercicio de facultades constitucionales; su sostenimiento económico era, desde entonces, a través del erario (artículo 10 de la ley), y su gobierno estaba sujeto a un control administrativo, que residía primordialmente en la Secretaría de Instrucción Pública (artículo 3o. de la ley). Controles financieros y sobre el personal eran igualmente implementados por el Estado, por lo que desde su creación hace cien años, el carácter público de la institución fue una premisa que subvirtió la ley de 1933.

Independientemente de este criterio, que fue el que según parece prevaleció en la creación de la UNAM, su carácter público se desprende de consideraciones no necesariamente ligadas a la cuestión planteada. Sea la posición ideológica que se adopte ante la problemática de si el Estado tiene o no la obligación de proveer educación universitaria, esta no afecta la naturaleza de una universidad con las características de creación, gobierno y

control como las impresas a la UNAM. El carácter público de la UNAM no se desprende del hecho de que objetivamente la educación superior sea una tarea esencialmente del Estado, sino de las características formales que se aprecian en su creación, sostenimiento y gobierno, entre otras.

Esta ley orgánica (1933) creó la falsa idea de que gozar de autonomía era transformarse en una organización privada sin ningún nexo, especialmente económico, con el Estado. Este fue el entendimiento o alusión de muchos integrantes de los círculos oficiales.

Se creía que una institución subsidiada no podría lograr ninguna autonomía a menos que fuera de elección popular. Esta suposición originó una confrontación entre la adquisición de la autonomía universitaria y el aseguramiento económico mediante el subsidio estatal.

En 1932 se da la primera noticia de un conflicto laboral que implicó debate sobre la naturaleza de la Universidad. Con motivo del recorte de algunos trabajadores por problemas presupuestarios en la UNAM, y que fuera demandada ante la Junta de Conciliación y Arbitraje su reinstalación, el Consejo Universitario decidió no reconocer competencia a la Junta, pues se trata de un órgano con jurisdicción para resolver conflictos laborales en corporaciones privadas. En la UNAM se dijo:

no podría ser considerada, sin previa reforma de su ley orgánica, como una institución privada con fines lucrativos, sino que debía reconocérsela como una *corporación pública, con plena capacidad legal para desempeñar autónomamente las modalidades más altas de la cultura nacional de las que tiene el Estado la última responsabilidad*; pero que para su mejor cumplimiento se desprende de ellas para delegarlas en un cuerpo administrativo descentralizado que no puede ser considerado como un Departamento oficial, directa y exclusivamente dependiendo del C. Presidente, sino sujeto en su gobierno, relaciones con el Estado, profesores y empleados, a prevenciones expresas de su Carta Constitutiva, que crea cuerpos universitarios capaces de dictar resoluciones obligatorias sólo por ellos mismos alterables y que no obstante su libertad de acción continúan sujetos a la custodia oficial por lo que se refiere a la administración del subsidio federal y a la tutela del C. Presidente en lo que atañe a determinados acuerdos sobre su labor docente y científica.⁷

El precio que la Universidad tuvo que pagar por su trastocada “autonomía” fue la pérdida de su carácter público y nacional, que desafortunadamente el sistema judicial federal llevó a extremos criticables. De 1933 a

⁷ García Téllez, Ignacio, “Informe del rector al H. Consejo Universitario —18 de mayo 1932—”, *Universidad de México*, t. IV, núm. 19, mayo 1932, p. 14.

1939, la Suprema Corte de Justicia consideró en múltiples ejecutorias el carácter privado de la Universidad e incluso la negación de su carácter como prestador del servicio público llamado educación superior (*Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLV, p. 4035).

El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal llegó a confirmar la negativa del registro de título de abogado ante la Secretaría de Educación Pública (*Anales*, tomo XXIX, p. 158), violando flagrantemente la disposición constitucional de la fracción XXV del artículo 73, en la que claramente se expresa que los títulos expedidos por los establecimientos de educación superior creados por el Congreso de la Unión tendrán validez nacional.

El impacto de las protestas de distinguidos universitarios abogados seguramente se hizo sentir en distintas ejecutorias, que a partir de 1939 la Suprema Corte ha confirmado una y otra vez. La Sala Penal de la Corte dictó el 15 de junio de 1939 una ejecutoria por la cual se considera a la Universidad como un organismo público. Sin embargo, la ejecutoria que realmente marcó el inicio del reconocimiento de la UNAM como institución del Estado fue una decisión de la Sala Administrativa, del 5 de diciembre de 1942, donde Gabino Fraga, consumado administrativista y profesor universitario, confirmó el obvio carácter público de la institución.

Todas estas manifestaciones dieron forma a los puntales de la vigente ley de 1945. En estos años resultaba necesario precisar en definitiva las relaciones entre Universidad y política. Por ello, la propia Ley Orgánica de 1945 fue elaborada en el seno de la comunidad universitaria, después de un conflicto estudiantil, y que fuera discutida del 23 de octubre al 18 de diciembre de 1944, presentándose, con posterioridad, a la consideración del presidente y a la aprobación del Congreso. El proyecto universitario pasó incólume todo el proceso legislativo y constituyó la primera ley orgánica nacida de la propia Universidad.

Los principios de la ley pueden resumirse en los siguientes:

- a) La UNAM es un organismo público descentralizado con plena autonomía administrativa, según fue consolidada posteriormente con otras leyes sobre el sector descentralizado, promulgadas a partir de 1947.
- b) Su carácter es completamente técnico, por lo que sus actividades están basadas en los principios de libertad de cátedra y de investigación, según se desprendía del estatuto de 1938.
- c) Se desechan las elecciones directas de sus funcionarios, pues los académicos, como lo explicaría el sociólogo Mendieta y Núñez, no deben acceder al cargo a través de procedimientos políticos, recaban-

do votos y realizando promesas y compromisos de la misma índole. El sistema implementado por la ley de 1945 establece una Junta de Gobierno, integrada por quince académicos de reconocido prestigio, que, auscultando a la comunidad universitaria, elija a los funcionarios académicos.

- d) La Universidad es una comunidad de cultura, sin antagonismos naturales.
- e) La autonomía universitaria cuenta con los siguientes elementos:
 - i) Independencia de nombramiento;
 - ii) Independencia académica;
 - iii) Independencia administrativa y financiera.

En un sistema presidencial, como el mexicano, donde los nombramientos políticos más importantes pasan por el escrutinio del presidente, la Universidad, a través de la Junta de Gobierno, a partir de 1945, ha demostrado su independencia para designar a sus autoridades. Los planes de estudio, carreras y grados son de estricta competencia universitaria, y su independencia administrativa y financiera ofrece un claro ejemplo de descentralización respecto al Poder Ejecutivo.

Como toda reforma de trascendencia, la autonomía universitaria se ha consagrado a nivel constitucional. Durante los debates de las leyes orgánicas universitarias no se había sugerido que fuera la Constitución el instrumento que estableciera la autonomía. Sin embargo, debido a los serios problemas laborales que encaró la Universidad durante la década de los setenta, se propuso que la problemática universitaria toda fuera resuelta en la propia Constitución.

Por tal motivo, en el cincuentenario de la llamada autonomía universitaria de 1929, el entonces presidente, José López Portillo, envió una iniciativa el 1o. de octubre de 1979 para reformar el artículo 3o. constitucional, en el sentido de plasmar las características de la autonomía universitaria.

Dichas características se refieren a la capacidad para autogobierno, respeto de las libertades de cátedra e investigación, determinación de sus planes y programas, fijación de requisitos por su parte para ingreso, selección y promoción de su personal académico y administración de su patrimonio.

Esta reforma, aprobada el 9 de junio de 1980, determinó que la ley secundaria se encargaría de precisar las instituciones autónomas.

Con esta reforma se cierra el primer capítulo de la naturaleza jurídica de la autonomía. Es significativo el hecho de que en los términos de la autonomía universitaria están implícitos los acuerdos de que el Estado no puede prescindir de la Universidad ni esta de aquel.

III. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA DESDE EL PUNTO DE VISTA JUDICIAL

Como se observa, la autonomía universitaria nació como una institución de protección frente a la intervención del Poder Ejecutivo y sus dependencias, para garantizar la independencia de la comunidad universitaria en sus decisiones académicas. La autonomía no se contrapone al Estado de derecho, pues está reconocida y regulada por la ley y el legislador, aunque ha habido episodios en que la discusión del presupuesto de egresos de la federación, como en 1912, que es ley, haya sido cuestionada por la propia comunidad universitaria.

¿Cuál es la relación entre la autonomía universitaria y los tribunales? En principio, siendo la autonomía no solo un principio de legalidad, sino también de constitucionalidad, la Universidad debe confiar en los tribunales, sean de mera legalidad o de constitucionalidad, para hacer efectivas las instituciones autonómicas de las universidades, ya que por sí mismas estas instituciones no pueden hacer que se respeten legalmente.

De la misma manera, la comunidad universitaria no está excluida del respeto al sistema jurídico, por lo que los actos de autoridad que redunden al interior de las universidades pueden ser impugnados ante tribunales para que el perjuicio que les pueda infligir sea evitado o reparado. De la misma manera, como la Universidad Nacional se organiza a sí misma y la comunidad elige a sus autoridades, estas podrían igualmente causar perjuicio o menoscabar el derecho a la educación de los estudiantes, los derechos laborales de su personal académico y administrativo o incurrir en infracciones a derechos fundamentales, como el de libertad de cátedra, de investigación, de información.

Adicionalmente, en las universidades, como en cualquier entidad de interés público, al regirse por estatutos y reglamentos propios, los miembros de la comunidad que la integran pueden verse afectados por actos arbitrarios de las propias autoridades universitarias, infringiendo las normas internas de convivencia y gobierno; por lo que, una vez agotados los recursos que la propia Universidad pudiera contar, con instancias que diriman las controversias, estas pueden desahogarse ante los tribunales competentes.

De esta manera, la autonomía es compatible con la intervención de los tribunales como instancias de aplicación e interpretación de las normas legales y constitucionales que se aplican al interior de las universidades.

La jurisdicción federal ha intervenido en las universidades públicas a partir de la elaboración del concepto de autoridad. En un principio, la Uni-

versidad Nacional Autónoma de México no se adecuaba al concepto tradicional de lo que se entendía por autoridad, pues la jurisprudencia caracterizaba a las autoridades como aquellas que disponían de la fuerza pública para hacer ejecutar sus decisiones.

Paulatinamente, la jurisprudencia de la Suprema Corte fue detallando el concepto para incorporar en él los siguientes elementos:

1. Autoridad es un ente con facultades legales para actuar, decidir o resolver cuestiones de su competencia;
2. Sus actos son susceptibles de afectar, de manera unilateral, la esfera jurídica de los particulares, y
3. Puede recurrir al uso de la fuerza pública y no requiere de la intervención de la autoridad judicial para hacer acatar sus actos.⁸

Desde la vigencia de la Ley Orgánica de 1933, la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue definiendo la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dentro de las primeras tesis se encuentra la siguiente:

(...) El carácter oficial de la Universidad Nacional de México, al amparo de su ley constitutiva, promulgada el 26 de mayo de 1910, resulta incuestionable, desde el momento que formaba un cuerpo docente bajo la jefatura del Ministro de Educación Pública y Bellas Artes; y a pesar de que se ha venido observando una tendencia favorable a convertir el organismo de que se trata, en una institución privada, hasta la fecha no puede afirmarse que se haya alcanzado tal extremo, pues la autonomía que le fue conferida por su Ley Orgánica de 10 de julio de 1929, acentuada plenamente por la de 19 de octubre de 1933, derogatoria de la anterior, no puede entenderse que la desliga totalmente de sus relaciones con el Estado, que, no obstante esa autonomía, ejercer jurisdicción sobre ella, por tratarse de una corporación cultural de carácter técnico, establecida y subvencionada, dentro de los postulados constitucionales antes señalados. (...) Sin embargo, aun en el supuesto de que no constituye una descentralización por servicio, resulta inconcuso que la Universidad Nacional de México, por razón de su origen y de sus condiciones económicas, permanece aún bajo la jurisdicción federal, sin perjuicio de la plena autonomía de que disfruta, conforme al artículo 2o. De su Estatuto Orgánico en vigor, que impide equipararla a una entidad particular; y por tanto, los títulos que expida para acreditar la suficiente preparación técnica de los profesionistas que forma, deben surtir sus efectos en toda la República,

⁸ *Semanario Judicial de la Federación*, 9a. Época, 2a. Sala. Tesis 2a. CCIV/2001, p. 39. Contradicción de tesis 76/99 SS, 28 de septiembre de 2001, 8a. Época. TCC, vol. 80, Tesis VI 2a. J/286. Agosto 1994, p. 61. Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

con apego a lo estatuido en el último párrafo de la aludida fracción XXV del artículo 73 constitucional.⁹

La anterior tesis fue confirmada en otro precedente de nuestro máximo tribunal, donde el ministro y antiguo diputado constituyente, José María Truchuelo, cuya relatoría dice lo siguiente:

Es completamente inexacta la apreciación de que la Universidad Nacional Autónoma de México es un instituto privado, cuyas facultades están absolutamente desvinculadas de todo reconocimiento legal u oficial, pues dicha universidad es una institución que, aunque autónoma, quedó legalmente reconocida por la ley expedida por el Congreso de la Unión, en diecinueve de octubre de mil novecientos treinta y tres, la que, en su artículo 1o. considera a la repetida institución como una corporación dotada de plena capacidad jurídica que persigue como finalidad impartir educación superior para formar profesionistas. Además, es indiscutible que los títulos expedidos por la Universidad Nacional Autónoma de México surten efectos y deben ser reconocidos en toda la República, conforme a la prescripción constitucional de la fracción XXV, reformada, del artículo 73 de la Carta Magna del país.¹⁰

Como la naturaleza pública de la Universidad Nacional quedó refrendada por la Suprema Corte, el máximo tribunal especificó igualmente en otra tesis, que su representación legal no correría a cargo del procurador general de la República, representante legal del gobierno federal, en los siguientes términos:

(...) Consecuentemente si en un caso que dé origen a una cuestión competencial, aparece que el Procurador General de la República promueve una inhibitoria a nombre de la universidad, resulta inconcuso que esa competencia ha sido ilegalmente planteada, en virtud de que el citado funcionario no puede ostentar la representación de aquella institución porque de acuerdo con la ley orgánica de la misma, esa facultad se encuentra otorgada a favor del rector.¹¹

⁹ AR 1702/39 Leopoldo Magaña. 15 de junio 1939. *S7F* 5a. Época. 1a. Sala, tomo LX, p. 1844. Tesis aislada. Desde 1935, la Universidad Nacional había superado la crucial disyuntiva de su carácter corporativo y privado, al superar la controversia con el presidente de la República, Lázaro Cárdenas, quien consideró en un principio incompatible el suministro de subsidio estatal con el carácter autónomo de la institución.

¹⁰ Amparo Administrativo en Revisión 4773/39. Alberto González Arce. 7 de noviembre de 1939. *S7F* 5a. Época. Segunda Sala. Tomo LXII. p. 1888. Tesis aislada.

¹¹ Competencia 319/32. Carolina Monge Con y socios. 23 de octubre de 1956. Pleno. Ponente: Alfonso Guzmán Neyra. *S7F* 5a. Época. Pleno. Tomo CXXX. p. 301. Tesis aislada. Citado también en *Informe de Labores del Presidente de la Suprema Corte*. 1956. Pleno. P. 128 con el rubro: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO. REPRESENTACIÓN JURÍDICA DE LA (aparece en el inciso M).

Esta tesis refleja la consecuencia lógica de la personalidad jurídica propia de una institución autónoma que, aunque pública, no puede ser representada por el representante legal y consejero jurídico del gobierno. Otra consecuencia lógica de dicha naturaleza es que la Universidad Nacional está sometida a la jurisdicción de los tribunales que, como se ha visto y podrá apreciar con posterioridad, el Poder Judicial de la Federación ha sido garante de esa autonomía universitaria, más que un factor de riesgo para la misma.¹²

En otro aspecto, el relativo al patrimonio universitario, la Suprema Corte de Justicia también ha definido los alcances de su autonomía. El ministro Felipe Tena Ramírez fue el primero en cuidar la autonomía patrimonial de la institución a través de la interpretación del artículo 17 de su Ley Orgánica vigente:¹³

La regla de que la ley posterior deroga a la anterior sólo opera cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia (...) En el caso, aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda (*del Distrito Federal*) cuanto la orgánica de la universidad provienen del H. Congreso de la Unión, debe advertirse asimismo que la primera de ellas se expidió en ejercicio de la facultad que al mencionado Congreso le confiere el artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, atribuyéndole el carácter de legislador local para el Distrito Federal (*hasta la reforma del 22 de agosto de 1996*), al paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo Congreso, en su calidad de legislador federal (...) Por otra parte, es indiscutible que la Ley de Hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes, a todas las personas, físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, y es imposible negarle su carácter de ley especial. Ahora bien, aun tratándose

¹² En este sentido, nos apartamos del comentario vertido en el libro de Luis Raúl González Pérez y Enrique Guadarrama López, *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM, 2009, pp. 28 y 29. Por otra parte, este excelente libro ofrece una visión jurídica muy completa sobre el tema.

¹³ La Ley Orgánica de 1945 fue elaborada por el entonces director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Antonio Carrillo Flores, quien además de extraordinario jurista fue magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación en 1937, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y posteriormente secretario de Hacienda durante los años de 1952 a 1958, por lo que su texto reflejaba el punto de vista de las autoridades hacendarias del país. El texto del artículo prescribe en la parte conducente: “Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad, *no estarán sujetos* a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos conforme a las ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad”.

de normas que están ubicadas en la misma esfera de atribuciones, sobre la ley general prevalece la que tiene indiscutiblemente la índole especial. El artículo 17 de la citada ley orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, ni los ingresos de la universidad, ni los bienes que sean de su propiedad. Frente a esta disposición, no puede pretender aplicarse el artículo 377 de la Ley de Hacienda del Departamento del DF que sólo excluye del impuesto de planificación a las misiones diplomáticas (...) con mayor razón habrá de afirmarse esta conclusión cuando, como en la especie, el artículo 17 de la ley orgánica de la universidad establece la exención absoluta y total, sin admitir ninguna salvedad, y sin eludir, por tanto, a los requisitos que deberían llenarse para poder exigir, en algunos supuestos, el pago de tributos a cargo de la universidad.¹⁴

Esta tesis de la Suprema Corte fue después actualizada en la contradicción de tesis 2ª./J 27/93 cuyo rubro es IMPUESTOS, CAUSANTES DE, Y CAUSANTES EXENTOS, CONCEPTO.¹⁵ Esta tesis de jurisprudencia tiene su origen en las tesis sustentadas por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que en la parte conducente se refieren al tema en los siguientes términos:

Por virtud de lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, tal institución educativa fue relevada de la obligación tributaria, concediéndole el legislador el carácter de no causante, sin acudir a la figura jurídica de la exención (...).¹⁶

Similar razonamiento se ha hecho en el ámbito laboral, donde restricciones de la Ley Federal del Trabajo no prevalecen sobre el régimen laboral previsto en la ley orgánica de la institución respecto de su personal:

Conforme a nuestra técnica jurídica, sólo la Constitución Federal tiene prelación respecto a cualquier otra disposición legal que necesariamente resulte proveniente de las normas constitucionales (...) En consecuencia, no discu-

¹⁴ Las itálicas entre paréntesis han sido agregadas por el autor para contextualizar el texto. Revisión fiscal 22/62. Universidad Nacional Autónoma de México, 3 de mayo de 1962, *SJF* 6a. Época. Segunda Sala, Tercera parte, volumen LIX, p. 77. Tesis aislada. Los juicios entablados por la Universidad Nacional a partir de 1975 enfatizaron la argumentación de la *no sujeción a contribuciones*, como de distinta naturaleza de las *exenciones*, gracias a las argumentaciones de los abogados universitarios, principalmente de Lucila Silva Guerrero y Francisco Javier Casillas Zavalza, con quienes tuvo el autor de este ensayo el honor de colaborar.

¹⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 8a. Época, núm. 72, diciembre de 1993, p. 25.

¹⁶ Siendo ponentes los magistrados María de Fátima I. Sámano Hernández, J. S. Eduardo Aguilar Cota y mi ahora colega en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Pedro Esteban Penagos López. *SJF*, 8a. Época. TCC, tomo IV, Segunda parte-2, julio-diciembre de 1989, p. 669.

tiéndose la inconstitucionalidad de una ley, ésta no tiene igual valor jurídico que otra emanada del cuerpo legislativo y, por ello, la estimación de una Junta en el sentido de que la Ley Federal del Trabajo tiene respecto de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, mayor jerarquía, es contraria a los principios constitucionales que la rigen. De ahí que esta última ley prevenga en la parte final de su artículo 13, que en ningún caso los derechos del personal de la Universidad serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo (...).¹⁷

La anterior conclusión se ha aclarado por el ministro Ángel Carvajal, en las siguientes líneas:

(...) En el artículo 13 se dice que las relaciones entre la Universidad y su personal docente, de investigación y administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario, aclarando únicamente como norma de trato general que los derechos de este personal no podrán ser inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo, sin que ello signifique que por este motivo se les haya de otorgar a todas aquellas personas que le prestan servicios técnicos, docentes o especiales, los beneficios que la ley laboral concede a los trabajadores amparados bien sea por un contrato individual o por un contrato colectivo de trabajo.¹⁸

Como se puede apreciar a lo largo de este ensayo, la protección judicial de la autonomía universitaria ha sido tan importante como su regulación legislativa, armonizando a la autonomía con la protección de los derechos fundamentales. El papel de los tribunales en la vida universitaria es garante de la real autonomía universitaria, aquella que protege a los miembros de la comunidad universitaria de cualquier abuso o ilegalidad proveniente de cualquier agente, externo, o incluso interno a la institución. Cien años de autonomía ha sido el cuidado de legisladores y juzgadores por igual, gracias a la dignidad y libertad de la comunidad universitaria que lucha por actualizarla cotidianamente.

¹⁷ AD 4958/61. Universidad Nacional Autónoma de México, 1o. abril de 1963. Ponente: Ángel Carvajal. *SJF* 6a. Época. Cuarta Sala. Quinta parte, vol. LXX, p. 40. Tesis aislada. De la misma manera, se había concluido por la Suprema Corte: “Resulta que la limitación que impone el artículo 237 de la Ley Federal del Trabajo no puede extenderse a los trabajadores que prestan sus servicios a la mencionada universidad”, respecto del derecho de asociación profesional. AD 2889/57. Universidad Nacional Autónoma de México. 14 de octubre de 1957. Ponente: Gilberto Valenzuela. *SJF* 6a. Época, Cuarta Sala, Quinta parte, vol. IV, p. 114.

¹⁸ AD 7952/62. Universidad Nacional Autónoma de México. 24 de octubre de 1963. *SJF* 6a. Época, Cuarta Sala, Primera parte, vol. LXXVI, p. 49. Precedente del mismo ministro ponente: 6a. Época, Quinta parte, vol. LXX, p. 56.