

## CAPÍTULO CUARTO

### HACIA LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

#### I. CONSIDERACIÓN GENERAL

Hoy día, la autonomía universitaria es un principio establecido en la Constitución.<sup>312</sup> Antes de que aquélla se elevara al rango constitucional, que no significó, *ope legis*, el automático reconocimiento de la autonomía de todas las instituciones públicas de educación superior, ya había avanzado sustancialmente el proceso de autonomía de esos centros, por determinación de los legisladores federales, en los casos de la UNAM y de la Universidad Autónoma Metropolitana, y locales, en otros muchos. Si antes de 1948 sólo había tres instituciones públicas autónomas,<sup>313</sup> en la segunda mitad del siglo XX el proceso se aceleró y la gran mayoría de esas instituciones habían alcanzado la condición de autónomas, con escasas excepciones, que gradualmente desaparecerían. En tal virtud, la reforma constitucional llegó a recoger una tendencia constante y profunda, la formalizó y consolidó en el más alto rango del ordenamiento mexicano, y estableció con claridad el marco para el desarrollo futuro en este sector.

Unos años antes del proceso de constitucionalización de la autonomía universitaria, prevalecía en diversos medios la idea de que ya era necesario llevar este concepto a la ley suprema, con un doble propósito: admisión del

---

<sup>312</sup> Ese principio consagra “la finalidad de otorgar una protección constitucional a la Universidad pública, garantizando así un modelo de educación superior de calidad, alejado de toda influencia política, religiosa, económica y de todo aquello que sea distinto del conocimiento científico, tecnológico y cultural”. Pérez Pintor, Héctor, “A cien años de la Universidad Michoacana. Los retos de la autonomía y de la rendición de cuentas en el contexto nacional”, en Varios autores, *La autonomía universitaria en México. De la experiencia nicolaita...*, cit., p. 202.

<sup>313</sup> Esas tres instituciones eran la Nacional Autónoma de México (1929), el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí (1931) y el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca (1934), según informa González Avelar, “La legislación mexicana de enseñanza...”, cit., p. 33. Agreguemos la experiencia señera de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, cuando fue gobernador de Michoacán el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, quien años después sería presidente de la República.

principio y precisión de sus alcances. Sería la culminación de muchos trabajos y favorecería la solución de algunos problemas pendientes. El presidente de la República sostuvo, en un encuentro con rectores el 20 de julio de 1977: “es inaplazable ya definir, si es posible a nivel constitucional, lo que es la autonomía universitaria... que la soberanía nacional, en su propio ámbito interno, dé la dimensión de la autonomía”.<sup>314</sup>

Ese pronunciamiento coincidía con otros provenientes de fuentes universitarias. Había una corriente favorable, como *supra* señalé, a la recepción constitucional de la autonomía. En este sentido se había pronunciado la Primera Conferencia Latinoamericana de Legislación Universitaria (Quito, 1977), cuando reafirmó “como aspiración fundamental de la Universidad latinoamericana el reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria y (recomendó) en aquellos países que no lo han hecho que promuevan su inclusión en las constituciones”.<sup>315</sup>

En 1979 había madurado la opinión de instalar en la norma constitucional la autonomía universitaria, tras algunas tentativas que no tuvieron fortuna. Esto permitiría crear una especie de núcleo duro de aquella figura —que es la característica misión constitucional, desde una perspectiva ortodoxa— a partir del cual construir el aparato detallado y total de la institución en la ley subalterna. Ir más allá del núcleo duro, como en efecto fue la propuesta de 1979, obedeció al estilo del constitucionalismo mexicano originado en 1917: la tensión empujó hacia arriba la estipulación jurídica, con un doble propósito que se explayó, con algún detalle, en la redacción: *a*) de proclamación normativa y programática de una decisión fundamental superveniente, ya que no primordial, y *b*) de protección frente a las vicisitudes de la vida política y los arbitrios del poder. Fue así que el presidente López Portillo presentó al Constituyente Permanente, por conducto de la Cámara de Diputados, una iniciativa de adición al artículo 3o. constitucional, del 10 de octubre de 1979.<sup>316</sup> La reforma, ampliamente discutida en el Congreso de la Unión, fue aprobada por mayoría de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores.<sup>317</sup> Concluido el proceso ante las Cámaras y

<sup>314</sup> López Portillo, José, “Inaplazable definir la autonomía universitaria”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 26.

<sup>315</sup> “Conceptos sobre autonomía universitaria tomados de la Declaración de Quito...”, *cit.*, p. 30.

<sup>316</sup> La iniciativa consultaba la adición de la fracción VIII, acerca de la autonomía universitaria, y el cambio de número de la última fracción del texto entonces vigente, que pasaría a ser fracción IX. Se dio lectura a la iniciativa en sesión del 16 de octubre. *Cfr.* Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, pp. 419 y 420.

<sup>317</sup> En la Cámara de Diputados, 266 votos en favor y 41 en contra; en la de Senadores, 52 votos a favor y 1 en contra. *Ibidem*, p. 514.

las legislaturas de los estados, la reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de junio de 1980.

Se pudo alojar la autonomía en diversos parajes de la estructura constitucional. Se optó, con razón, por hacerlo en el artículo 3o., es decir, dentro del precepto destinado a regular, también “a la mexicana” —lo digo como elogio—, el tema de la educación. Este precepto, norma esencial dentro de la Constitución —esencial, insisto, para el estilo constitucional social de la ley suprema de México—, ha sido objeto de varias reelaboraciones en las que han dejado su huella los tiempos y las circunstancias que atravesaron no sólo la educación misma, sino las pretensiones de la nación, o si se prefiere, del Estado o del gobierno en turno, expresadas, como en ningún otro lugar, en el destinado a regular la educación, trazar un perfil de persona y de nación y zanjar antiguas o nuevas tensiones.

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

Con todo, el precepto mexicano —que en este aspecto alcanza tres cuartos de siglo— mantiene una posición señera en la definición de sus objetivos, que son, al mismo tiempo, proyectos de la nación. Así lo vio, con razón, la iniciativa del Ejecutivo del 14 de diciembre de 1945: “Es natural que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación, es decir, de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán”.<sup>318</sup>

No faltó razón al constituyente Mújica para asegurar, cuando se discutía el proyecto en Querétaro, que “ningún momento de los que la Revolución ha pasado ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>319</sup> Hay distancia, más que cronológica, entre el texto que propuso el señor Carran-

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 381.

<sup>319</sup> Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, pp. 176 y 177.

za en 1916 —y que quiso asegurar, infructuosamente, con su presencia en la sesión en que se deliberaría sobre este punto—<sup>320</sup> y el que introdujo la comisión y aprobó el Congreso en 1917, y entre éste y los que vendrían a rehacer la norma, con diverso alcance, en los sucesivos pasos de 1934, 1946, 1980, 1992 y 1993.

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

La brevísima exposición de motivos del Ejecutivo Federal sobre la reforma autonómica, fechada el 10 de octubre de 1979, pone en manos de las universidades públicas del país la iniciativa material de la reforma, aunque la formal hubiera quedado, por supuesto, en las de quien tiene esa facultad conforme al artículo 71 de la ley suprema. La propuesta de reforma suscitó el interés y el debate que figuran en los diarios de la época. En notas informativas y artículos de opinión quedaron a la vista puntos de coincidencia o discrepancia con la propuesta presidencial.<sup>321</sup> Esto refuerza el carácter social, en el doble sentido al que ya me referí, del ordenamiento autonómico universitario. Como la Ley de 1944, aunque menos explícitamente que ésta, la reforma constitucional de 1980 viene de las universidades en primera instancia, y sólo en segunda, casi por encargo o encomienda, del presidente de

<sup>320</sup> Dijo Carranza a los diputados, mediante oficio: “Manifiesto a ustedes en contestación a su atenta nota fechada el 11 del presente, en que se sirven comunicarme que la discusión de los artículos 1o., 2o., 3o. y 4o. del Proyecto de reformas a la Constitución Política de 1857 presentada por mí a ese Honorable Congreso Constituyente y sobre las cuales ha dictaminado la comisión respectiva, se verificará hoy en la sesión de la mañana, que tendré la satisfacción de concurrir a los debates cuando se trate de discutir el artículo 3o. del referido proyecto”. *Ibidem*, p. 176.

<sup>321</sup> Véase una orientadora colección de noticias y comentarios en la prensa escrita, en Varios autores, *La adición al artículo 3o. constitucional y la autonomía universitaria*, México, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, ANUIES, 1980, vols. I y II.

la República. Dos son los temas encomendados por las universidades públicas al Ejecutivo Federal, conforme a la exposición de motivos: garantizar la autonomía y precisar, con arreglo a ésta, las relaciones laborales.<sup>322</sup>

En esa exposición, el presidente: *a)* fija un marco de filosofía educativa que rechaza “postulados cerrados a toda posibilidad dialéctica” y supone un sistema “ajeno a fanatismos y prejuicios, abierto a todas las corrientes del pensamiento universal y atento a la convicción del interés general, a la comprensión de nuestros problemas y al acrecentamiento de nuestra cultura”; *b)* recuerda que la autonomía deriva de la ley; *c)* reconoce el carácter histórico de aquélla, con cincuenta años de vigencia, y su calidad de institución “familiar a la nación mexicana”; *d)* la resume como facultad de organización, administración y funcionamiento libres de las instituciones de cultura superior, que les permita ser “sustento de las libertades” y centros de formación de “individuos que contribuyan al desarrollo del país”; *e)* rechaza la versión de autonomía como “enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”; *f)* reafirma el compromiso estatal de “respetar irrestrictamente la autonomía”; *g)* declara que las instituciones autónomas se hallan “obligadas con la colectividad nacional”; *h)* subraya la responsabilidad que aquéllas tienen “del cumplimiento de sus planes, programas, métodos de trabajo y de que sus recursos han sido destinados a sus fines”, e *i)* manifiesta ante quiénes existe esa responsabilidad: “primeramente ante las propias comunidades, y en última instancia ante el Estado”.<sup>323</sup>

La fórmula de la fracción VII anuncia lo que es la autonomía, pero no la estatuye o reconoce, por sí misma, en todas las universidades e instituciones públicas de educación superior. Lo que ocurra con éstas dependerá —y así lo previene la Constitución— de la ley de autonomía, un ordenamiento específico que se sustenta en la disposición constitucional.<sup>324</sup> Hasta hoy no

<sup>322</sup> En la exposición de motivos, el presidente de la República indicó al Congreso: “Las universidades públicas del país han solicitado que se legisle a nivel constitucional. Por ello el Ejecutivo a mi cargo ofreció que enviaría a la consideración de vuestra soberanía este proyecto”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, pp. 420 y 421.

<sup>323</sup> *Idem*

<sup>324</sup> Carpizo, Jorge, “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta informativa*, vol. 9, año 9, 31, septiembre-diciembre 1980, pp. 713 y 714. En el mismo sentido, *cfr.* Cervantes Ahumada, Raúl, “Necesario evitar confusiones al aplicar la adición propuesta”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 21. En el debate de 1979 sobre la adición al artículo 3o. constitucional, el diputado David Alarcón Zaragoza hizo ver que el proyecto “no otorga ninguna garantía constitucional como lo hace la Constitución, delega a la ley ordinaria el otorgar o no otorgar la autonomía”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, pp. 494 y 495.

existe una ley general sobre autonomía universitaria, como la hay en otros países, y tampoco parece indispensable que la haya aquí, aunque pudiera resultar útil, en el futuro, para reconocer la evolución general de la materia, evitar dispersiones y armonizar el desarrollo y el desempeño de la educación pública superior.

Es importante insistir en el tránsito entre la situación prevista en la norma suprema y el régimen de cada universidad o instituto particular, que se cumple en varios pasos legislativos de suma importancia: de la Constitución se va a la Ley General de Educación, publicada el 30 de septiembre de 2019 (que abroga la del 13 de julio de 1993) y a la Ley General de Educación Superior, publicada el 20 de abril de 2021 (que abrogó a la Ley para la Coordinación de la Educación Superior del 29 de diciembre de 1978).

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

La propia Ley General de Educación, reglamentaria del artículo 3o. constitucional, organiza el sistema educativo nacional, que define con detalle. El ordenamiento citado alude al carácter y la función de la “nueva escuela mexicana”. Se refiere a la educación que imparten el Estado y los particulares, y en el primer supuesto incluye la correspondiente a los organismos descentralizados (que es la naturaleza legalmente atribuida a la UNAM por su propia Ley Orgánica). Esta regulación prevé los fines de la educación y sus características, implicaciones o expresiones. La misma Ley General de Educación regula el denominado “tipo de educación superior”. Con este marco, el tema de las universidades e instituciones autónomas figura en los artículos 47 a 50, entre los que destaca, para nuestro estudio, el artículo 49. En nota a pie de página transcribo estas disposiciones, que requieren atención cuidadosa.<sup>325</sup> La normativa invoca, como no podía ser menos, la fórmula constitucional sobre autonomía universitaria y se disciplina a ésta,

<sup>325</sup> Artículo 47. La educación superior, como parte del Sistema Educativo Nacional y último esquema de la prestación de los servicios educativos para la cobertura universal prevista en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el servicio que se imparte en sus distintos niveles, después del tipo medio superior. Está compuesta por la licenciatura, la especialidad, la maestría y el doctorado, así como por opciones terminales

subordinación que aleja las tentaciones “autonomicidas” que han rondado, expresa o implícitamente, el proceso de revisión y adopción de la normativa en materia de educación.<sup>326</sup>

previas a la conclusión de la licenciatura. Comprende también la educación normal en todos sus niveles y especialidades.

Las autoridades educativas, en el ámbito de sus competencias, establecerán políticas para fomentar la inclusión, continuidad y egreso oportuno de estudiantes inscritos en educación superior, poniendo énfasis en los jóvenes, y determinarán medidas que amplíen el ingreso y permanencia a toda aquella persona que, en los términos que señale la ley en la materia, decida cursar este tipo de estudios, tales como el establecimiento de mecanismos de apoyo académico y económico que responda a las necesidades de la población estudiantil. Las instituciones podrán incluir, además, opciones de formación continua y actualización para responder a las necesidades de la transformación del conocimiento y cambio tecnológico.

Artículo 48. La obligatoriedad de la educación superior corresponde al Estado, el cual la garantizará para todas las personas que cumplan con los requisitos solicitados por las instituciones respectivas.

Para tal efecto, las políticas de educación superior estarán basadas en el principio de equidad entre las personas, tendrán como objetivo disminuir las brechas de cobertura educativa entre las regiones, entidades y territorios del país, así como fomentar acciones institucionales de carácter afirmativo para compensar las desigualdades y la inequidad en el acceso y permanencia en los estudios por razones económicas, de género, origen étnico o discapacidad.

En el ámbito de su competencia, las autoridades educativas federal, de las entidades federativas y de los municipios concurrirán para garantizar la gratuidad de la educación en este tipo educativo de manera gradual, comenzando con el nivel de licenciatura y, progresivamente, con los demás niveles de este tipo educativo, en los términos que establezca la ley de la materia, priorizando la inclusión de los pueblos indígenas y los grupos sociales más desfavorecidos para proporcionar la prestación de este servicio educativo en todo el territorio nacional. En todo momento se respetará el carácter de las instituciones a las que la ley otorga autonomía.

Artículo 49. Las autoridades educativas respetarán el régimen jurídico de las universidades a las que la ley les otorga autonomía, en los términos establecidos en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica, entre otros, reconocer su facultad para ejercer la libertad de cátedra e investigación, crear su propio marco normativo, la libertad para elegir sus autoridades, gobernarse a sí mismas, y administrar su patrimonio y recursos.

La Secretaría propondrá directrices generales para la educación superior y acordará los mecanismos de coordinación pertinentes con las instituciones públicas de educación superior, incluyendo a aquellas que la ley les otorga autonomía, conforme a lo previsto en esta Ley y lo establecido en la Ley General de Educación Superior.

Artículo 50. Se impulsará el establecimiento de un sistema nacional de educación superior que coordine los subsistemas universitario, tecnológico y de educación normal y formación docente, que permita garantizar el desarrollo de una oferta educativa con capacidad de atender las necesidades nacionales y regionales, además de las prioridades específicas de formación de profesionistas para el desarrollo del país.

<sup>326</sup> Acerca de la autonomía en el marco del Sistema Educativo Nacional y dentro del Subsistema de Educación Superior, *cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, y Zeind Chávez, Marco Antonio, *Universidades públicas autónomas...*, *cit.*, pp. 80 y ss.

Consideremos en seguida las estipulaciones de la Ley General de Educación Superior, relativa al “tipo educativo” que se manifiesta bajo este concepto. El analista debe leer en conjunto los dos ordenamientos mencionados en estas líneas: Ley General de Educación y Ley General de Educación Superior. Por lo que toca a esta última, es particularmente relevante el artículo 2o., que resuelve de manera favorable para la autonomía los dilemas que pudieron surgir (bajo aquellas tendencias “autonomicidas”) entre la fórmula constitucional, que se mantiene en pie, sin variantes, y una eventual disposición de rango inferior, como son las reglamentarias del artículo 3o. Queda en claro el alcance de la Ley General de Educación como ordenamiento reglamentario del artículo 3o.

En fin de cuentas, el artículo 2o. de la Ley General de Educación Superior, que transcribo en nota a pie de página para información del lector sobre este asunto crucial,<sup>327</sup> relaciona el trato normativo de las universidades públicas e instituciones de educación superior, a las que la ley reconoce autonomía, con las estipulaciones de la fracción VII del artículo 3o. constitucional; reconoce la facultad reguladora de las propias universidades para su vida interna; dispone un régimen de consulta a la comunidad universi-

---

<sup>327</sup> Artículo 2o. Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía contarán con todas las facultades y garantías institucionales que se establecen en la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, la normatividad que deriva de éstas y, en lo que resulte compatible, por las disposiciones de la presente Ley.

Los procesos legislativos relacionados con sus leyes orgánicas, en todo momento, respetarán de manera irrestricta las facultades y garantías a las que se refiere el párrafo anterior, por lo que no podrán menoscabar la facultad y responsabilidad de las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley de gobernarse a sí mismas; realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinar sus planes y programas; fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; así como administrar su patrimonio.

Ningún acto legislativo podrá contravenir lo establecido en la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Cualquier iniciativa o reforma a las leyes orgánicas referidas en este artículo deberá contar con los resultados de una consulta previa, libre e informada a su comunidad universitaria, a los órganos de gobierno competentes de la universidad o institución de educación superior a la que la ley otorga autonomía, y deberá contar con una respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado.

Las relaciones laborales de las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que este artículo se refiere.

taria cuando se pretenda modificar la ley orgánica universitaria, y reitera la atención a la autonomía a propósito del régimen de relaciones laborales. Volveré, *infra*, sobre este asunto, sin perjuicio de señalar desde ahora que el citado artículo 2o. de la Ley General de Educación Superior ha recibido puntualmente, como no podía ser menos, la línea adoptada por la fracción VII de la Constitución de la República en una materia de suma importancia: relaciones laborales atentas a la naturaleza y fines de la autonomía universitaria, en el marco de los trabajos especiales acogidos por la Ley Federal del Trabajo.

En seguida de la Ley de General de Educación Superior, que tiene el rango y las características asignadas a la categoría de “leyes generales”, siguen las leyes institucionales, como las orgánicas de la Universidad Nacional o la Universidad Autónoma Metropolitana, o sus equivalentes en los estados de la Federación. Así, la norma constitucional opera como marco y fundamento de toda la regulación universitaria de rango inferior.

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

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

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

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

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

Obviamente, la reforma de 1980 tuvo por materia la autonomía universitaria, no la de un órgano específico de educación superior. Empero, como antes dije, el presidente que elaboró la iniciativa (al cabo de un examen al que concurrieron con buenos elementos de juicio, que se trasladarían al proceso de reforma, los representantes de la comunidad universitaria del país reunidos en la ANUIES, que había sostenido la exigencia de respeto a la autonomía y a la libertad de cátedra e investigación)<sup>328</sup> y el Congreso que la recibió, discutió, modificó y aprobó, tuvieron a la vista, en todo tiempo, a la Universidad Nacional Autónoma de México.

La UNAM, que no fue la primera Universidad autónoma de la República, tiene, sin embargo, un significado insólito en el espacio de la nación,<sup>329</sup> y obliga a pensar lo que es evidente para quienes se han ocupado en el exa-

<sup>328</sup> Así, en la Asamblea General Ordinaria de dicha Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior realizada del 19 al 21 de mayo de 1977. *Cf.* Valadés, Diego, *El derecho académico...*, cit., pp. 94 y 95.

<sup>329</sup> “La magnitud y la grandeza de la Universidad y su identificación con la sociedad de la que nace y a la que se debe —subraya el rector Sarukhán—, hace que sus asuntos internos sean de interés general y público; su estructura colegiada abre múltiples vías de acción y opinión en torno a su conducción; y su naturaleza independiente y su carácter autónomo son al mismo tiempo polo de atracción y frecuente motivo de incomprensión”. “Mensaje del

men de ese significado, habida cuenta de que “en la Universidad radica en gran parte la clave del futuro de cualquier país civilizado.”<sup>330</sup> Esa clave destaca en la historia de la Nacional Autónoma, desde el remoto antecedente y en los hechos del pretérito cercano y de la actualidad.<sup>331</sup> Es “difícil concebir completo a México sin su Universidad”.<sup>332</sup> Agreguemos las palabras de otro exrector: “Si cualquier Universidad es, más o menos, un retrato del país donde vive, la Universidad de México es más que eso; es una planta piloto de los problemas sociales, económicos y aun políticos de México”.<sup>333</sup> “Como en pocos países, la UNAM ha sido promotora y garante de vanguardias artísticas, valores democráticos y progreso académico”.<sup>334</sup> Hoy día, esta Universidad “es principal productora de conocimiento académico en el país”.<sup>335</sup>

El papel que juega la UNAM en el conjunto de la educación pública superior exalta el que pueden tener las Facultades y los órganos de esa Universidad, cuya representación —con todo lo que implica— queda en manos de sus titulares: rector, directores y otros funcionarios. Por supuesto, destaca el rector, cuya voz es “palabra de la UNAM”, o así se recibe con frecuencia, y en este sentido asume una misión relevante cuando examina, desde su elevada tribuna, el rumbo del país o de algunos de sus sectores o instituciones. Voz poderosa, puede ser voz influyente, aun cuando debe elevarse, por supuesto, con gran cuidado para evitar disonancias con la comunidad tan numerosa y heterogénea sobre la que ejerce cierta autoridad, que no es imperativa, y evitar conflictos con órganos del poder público o social que

---

doctor José Sarukhán al Consejo Universitario”, *Gaceta UNAM*, Suplemento especial, 19 de agosto de 1991, p. 3.

<sup>330</sup> Fernández, Tomás Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, cit., pp. 79.

<sup>331</sup> Con razón se ha dicho que la nuestra es “una Universidad histórica, manifestación genuina de la gestación dolorosa de nuestro pueblo”: la de Justo Sierra implicó una “Plataforma hacia el futuro”. Carrancá y Rivas, Raúl, *La Universidad mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, p. 59.

<sup>332</sup> Narro Robles, José, “La Universidad y su autonomía”, *Revista de la Universidad...*, cit., p. 87.

<sup>333</sup> Carrillo Flores, Nabor, *Gaceta UNAM*, Suplemento Especial núm. 17, 5 de agosto de 2019, p. 5.

<sup>334</sup> Lazcano, Antonio, “Autonomía universitaria e investigación científica: algunas notas sobre la situación mexicana actual”, en Varios autores, *UNAM. Noventa años de libertades...*, cit., p. 212.

<sup>335</sup> Muñoz García, Humberto, “A 90 años: reflexiones sobre la autonomía universitaria”, en *ibidem*, p. 219. Sobre el trabajo realizado por la Universidad nacional y sus áreas de investigación y conocimiento a lo largo de un siglo, *cfr.* Chehaibar Nader, Lourdes M., Franco López, José, García-Sáinz, J. Adolfo y Meyer, Alicia (coords.), *La UNAM por México*, México, UNAM, 2010.

podrían afectar la imagen o la marcha de la Universidad.<sup>336</sup> Se trata, en fin de cuentas, de un rector representante, que por ello debe ser “meticuloso y consciente depositario de una condición que guarda una relación directa con la encomienda de fondo de su representada”.<sup>337</sup> Por otra parte, esta proyección del rector adquiere especial intensidad y trascendencia cuando el rector defiende la autonomía, como lo han hecho todos los rectores, en su tiempo y circunstancia.<sup>338</sup>

En la ponderación sobre la presencia de la UNAM en la vida de México es preciso considerar que durante mucho tiempo —en otra hora del desarrollo social y económico del país— en aquella se concentraba una parte muy destacada de la población estudiantil en el nivel de la educación superior. Así, en 1959, la UNAM acogía al 47 por ciento de la población escolar de nivel superior en la República.<sup>339</sup> En 1961, el rector Ignacio Chávez sostuvo en su discurso de toma de posesión que “tenemos frente a nosotros problemas capaces de empañar el optimismo. El mayor de ellos —aseguró—, el que está en la raíz misma de los otros, es el de la sobrepoblación escolar”: 35,000 alumnos en Ciudad Universitaria y 25,000 en los planteles de enseñanza preparatoria. Este “torrente humano... lo compromete todo, lo ahoga todo”.<sup>340</sup>

El crecimiento de la matrícula en esta institución fue acelerado y lo sigue siendo. En 1945, 23,000 alumnos; en 1953, 30,000; en 1968, 94,000.<sup>341</sup> En el periodo 2022-2023, la matrícula en la UNAM fue de 373,640 alumnos. De ese número, 106,863 corresponden al nivel medio superior, 233,260 a licenciatura y 32,550 al posgrado; añádanse 667 de otros conceptos en la Facultad de Música.<sup>342</sup>

<sup>336</sup> Observa Sarukhán, con razón: “La figura del rector de la Universidad es reconocida y respetada por las instancias políticas; su juicio y pensamiento son tomados en cuenta y escuchados con atención, y no podría ser otra de otra manera, ya que representa a una institución que alberga la conciencia crítica y fundamentada del conocimiento y del acontecer nacional e internacional”. *Desde el sexto piso*, México, UNAM-El Colegio Nacional-Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 200.

<sup>337</sup> Ramírez Reynoso, Braulio, *Organización académica y administrativa...*, cit., p. 78.

<sup>338</sup> Narro Robles, José, “La Universidad y su autonomía”, *Revista de la Universidad...*, cit., p. 89.

<sup>339</sup> Lara Sáenz, Leoncio, “La educación pública superior en México. (Panorama actual y perspectivas)”, en González Avelar, Miguel, y Lara Sáenz, Leoncio, *Legislación mexicana de la enseñanza...*, cit., p. 16.

<sup>340</sup> Silva Herzog, Jesús, *Una historia de la Universidad de México...*, cit., pp. 142 y 143.

<sup>341</sup> *Gaceta UNAM*, Suplemento Especial, 5 de agosto de 2019, p. 3, y Suplemento Especial, 12 de agosto de 2019, p. 2.

<sup>342</sup> *La UNAM en números 2022-2023*, disponible en: <https://www.estadistica.unam.mx/numeralia/>.

En el plano nacional se registró un notable incremento en el número de estudiantes de educación superior entre 1994 y 2013.<sup>343</sup> Por supuesto, no hay simetría en las tasas de cobertura de entidades federativas, indicador que muestra la desigualdad prevaleciente entre los jóvenes mexicanos.<sup>344</sup>

Conviene destacar, asimismo, que el muy frecuente encuentro o desencuentro con la autoridad pública ha ocurrido en el foro mismo del poder, epicentro de la fuerza del Estado y del vigor universitario (sin olvido de otras “sedes” de los desencuentros): la ciudad de México. De todo ello —y de mucho más— se sigue que el examen de la autonomía universitaria en general se haga, con la mayor frecuencia y acento a partir de la autonomía individual de la UNAM. Su condición especial se funda en el papel protagónico que le incumbe. Por supuesto, hay otros casos en que la legislación de mayor nivel invoca a varias universidades nacionales.<sup>345</sup>

## II. AUTONOMÍA Y ESTADO

En el debate del constituyente permanente tuvo un sitio destacado la cercanía o lejanía, hasta ser dependencia o independencia, entre la enseñanza, la investigación y la difusión de la cultura, por una parte, y los criterios que gobiernan la actuación del Estado, por la otra. Varios legisladores ocuparon la tribuna para rechazar la hipotética ruptura entre el Estado y las universidades creadas por un acto del poder público. Sería, dijeron, el medio del que se valdrían las fuerzas conservadoras para recuperar, a través de la educación pública superior, antiguas posiciones y desafiar la causa revolucionaria sustentada por el Estado mexicano a partir de la Revolución de 1910. Utilizarían la autonomía como “caballo de Troya” para destruir, no tan furtivamente, el objetivo y el perfil de la educación pública. La impugnación de la autonomía lo fue también de la libertad de cátedra.<sup>346</sup>

<sup>343</sup> Zubieta García, Judith, Bautista Godínez, Tomás, Gómez Torres, Ana Hilda, y Freixas Flores, Ma. del Rosario, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales. Educación. Las paradojas de un sistema excluyente*, México, UNAM, 2015, pp. 81 y ss.

<sup>344</sup> Narro Robles, José, Arredondo Galván, Martiniano, Moctezuma Navarro, David, Aróstegui Arzeno, Juan, y González Pérez, Raúl, “Perspectivas y retos actuales de la autonomía...”, *cit.*, p. 85.

<sup>345</sup> Son los casos de la Universidad de Costa Rica (artículo 84 de la Constitución costarricense), la Universidad de San Carlos, de Guatemala (artículo 82 de la Constitución guatemalteca), y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (artículo 160 de la Constitución hondureña).

<sup>346</sup> En este sentido se produjo un voto particular con respecto al dictamen, por parte de los diputados del Partido Popular Socialista. *Cfr.* Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*,

En este orden de preocupaciones, a la distancia resuena la certeza que albergó Alfonso Caso desde 1929, mucho antes de ocupar la rectoría universitaria: “Ni el pueblo, ni la Revolución tienen que temer nada de la ciencia, porque no puede haber divorcio entre la justicia y la verdad. Tienen que temer, en cambio, de la ciencia a medias, de los títulos que son simplemente oropel que cubre la ignorancia y la pereza de los profesionales y de las prédicas de amor al pueblo hechas a cada momento por personas en quienes se ve claramente el fin individual que persiguen”.<sup>347</sup>

En el debate sobre esta cuestión —localizado en el centro de graves preocupaciones, tanto en torno a la vieja universidad monárquica y confesional, que heredó estos aires de la Colonia, como en la nueva universidad republicana— se alzaron de nuevo los argumentos que una y otra vez han resonado cuando se delibera sobre la autonomía. De una parte, la inquietud ante las arremetidas conservadoras; del otro, la reclamación de libertad.<sup>348</sup> Después de 1933 hubo otras tormentas, a causa de la orientación impresa a la educación por el artículo 3o. constitucional.<sup>349</sup> El anuncio del proyecto

---

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

<sup>347</sup> “Los fines de la Universidad...”, *cit.*, p. 167.

<sup>348</sup> *Cfr.* la reflexión del rector Gómez Morín, en su momento, que rechaza el cargo de “reaccionarios” frecuentemente dirigido en contra de algunos universitarios —y, acaso, de la orientación general de la Universidad— y niega la pertinencia de que ésta acepte “por decreto una postura filosófica, científica o social de cualquier clase”. *Cfr.* Gómez Morín, 1915 y otros..., *cit.*, pp. 98, 110 y ss.

<sup>349</sup> “Ciertamente, fue un proyecto de inspiración profundamente nacionalista y democrático el que llevó a concebir y a aprobar una reforma como ésta; pero sus resultados no fueron acordes con las motivaciones, y lejos de dar como fruto un texto compatible con las tradiciones liberales de México, lo que se produjo fue un híbrido que condujo a la pronta desaplicación y consecuente reforma del texto constitucional”. Valadés, Diego, *El derecho académico...*, *cit.*, p. 19.

reverdeció el ímpetu autonomista, asociado a la defensa de la libertad de cátedra, y más aún cuando algunos diputados promotores de la reforma a favor de la educación socialista manifestaron que ésta abarcaría, cosa que no ocurrió, todos los niveles de la educación, inclusive el universitario.<sup>350</sup>

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

El presidente recordó que “si la Ley Orgánica de octubre de 1933 señala a la Universidad la misión de impartir la cultura superior y profesional, sin fijarle normas concretas, no debe olvidarse que en aquel entonces la educación primaria reservada prácticamente al Estado por la Constitución, era del tipo clásico liberal y no había razón alguna para circunscribir a los propios términos la enseñanza profesional, supuesto que ambas actividades eran efecto de doctrinas aceptadas y establecidas con iguales tendencias. Pero, reformado el artículo 3o. de la Constitución en un sentido distinto a la educación individualista, es lógico suponer que la Universidad debe orientar sus actividades y doctrinas en un rumbo complementario y no antagónico a la escuela de los primeros años, pues de otro modo sería estéril y aun perjudicial a la niñez, una enseñanza y un esfuerzo que al llegar la juventud y con ella la Universidad, tendría que ser rectificado”.<sup>351</sup>

Desde tres posiciones combatieron algunos legisladores el proyecto de 1979, resume un diputado participante en el proceso: “los que la rechazan partiendo de la teoría que considera los derechos fundamentales como pre-

---

<sup>350</sup> Los diputados Alberto Bremauntz y Alberto Coria declararon a un diario, que publicó la declaración el 26 de julio de 1934, lo siguiente: “Contestando categóricamente la pregunta que nos hace el diario *El Universal* sobre si en nuestro proyecto de reformas al artículo 3o. constitucional hemos comprendido la educación en todos sus grados, nos permitimos manifestar que la citada reforma abarca a la educación primaria, elemental, primaria superior, secundaria, preparatoria y profesional, estas dos últimas impartidas por las universidades”. Mendieta y Núñez, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho...*, cit., p. 269.

<sup>351</sup> “La libertad de cátedra, punto nodal”, *Gaceta UNAM, Suplemento*, 28 de octubre de 2004, p. III.

existentes a la Constitución (los diputados del PAN); los que consideran que al constitucionalizar la autonomía universitaria se incluye un elemento contradictorio al espíritu revolucionario de la norma suprema, y lejos de corresponder a la línea evolutiva de nuestras instituciones jurídico-políticas, se legaliza un retroceso (los diputados del PPS); por último, una tercera posición en la que se expresan diversas variantes, pero cuya constante es rechazar esta (re)forma porque en su concepto limita el alcance de la autonomía que, según los representantes de esta posición, debe ser total, es decir, autonomía significa un gobierno propio, un territorio propio y ejercicio de derechos, sin otro límite que los que le dicta la propia comunidad universitaria. Para los militantes de esta tercera posición doctrinaria, autonomía universitaria no debe estar sujeta a la limitación «burguesa» (en su peculiar lenguaje), que impide la creación de una entidad soberana en el seno del Estado, resulta evidente que esta tercera actitud es reivindicada por el grupo de diputados que integran formalmente el ala parlamentaria del PSUM, aunque provienen de corrientes disímolas, como es el caso de los militantes del PRT”.<sup>352</sup>

Obsérvese que las impugnaciones provinieron de un partido situado a la izquierda del espectro político mexicano, y de integrantes de otro colocado en la derecha, y que algunas de las defensas procedieran de un agrupamiento ubicado aún más hacia la izquierda que el primero, en el que formaban filas quienes hasta poco antes —es decir, antes de la reforma política de 1978— se hallaban al margen de la ley, o en el filo de la navaja, y estaban excluidos del juego democrático. Este apoyo, que no lanzó las campanas a vuelo, pero militó en favor de ese aspecto del proyecto, concurrió con el impulso mayoritario decisivo de los legisladores del partido materialmente encabezado por el presidente de la República, autor de la iniciativa. Finalmente, el discurso favorable al proyecto prevaleció en el ánimo del Constituyente y llevó la reforma, bajo los lineamientos contenidos en la iniciativa del Ejecutivo y con algunos cambios sugeridos en el curso del debate, a los que *infra* me referiré, hasta el punto en que se encuentra la norma vigente.

En el dilema entre aceptar o rechazar la autonomía universitaria, tomando en cuenta experiencias históricas y peligros futuros, los integrantes de la mayoría parlamentaria se pronunciaron claramente por aceptarla. En esta coyuntura del debate, defendieron, además, la concepción plural de la Universidad y, consecuentemente, la libertad de cátedra e investigación con argumentos que hacían recordar las controversias suscitadas por el texto

<sup>352</sup> Lira Mora, Humberto, *La autonomía universitaria, garantía constitucional*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1982, p. 32.

introducido en 1934 en el artículo 3o. y relevado en 1946<sup>353</sup> a través de un texto que “tuvo, además de su mérito intrínseco, el de apaciguar la conciencia nacional por lo que a esta materia se refiere. Su formulación fue un verdadero hallazgo”.<sup>354</sup>

La reforma será, dijeron sus partidarios, un progreso importante y largamente anhelado por fuerzas políticas y círculos universitarios; liberará a las instituciones autónomas del asedio del Estado, llevando sus defensas al plano de la Constitución misma; permitirá resolver sobre la marcha otros problemas, como el muy visible de las relaciones entre las universidades autónomas y sus trabajadores académicos y administrativos, con las modalidades que en cada hipótesis correspondieran. Hubo alguna expresión incisiva: “se consagra la autonomía universitaria como una garantía más para el pueblo mexicano, poniéndola, espero que para siempre, fuera del alcance de los tiranos y de los necios”.<sup>355</sup>

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

Si se entiende que el Estado milita contra las libertades y la Universidad en favor de ellas, habría que poner a la Universidad en pie de guerra y extremar la pugna con el Estado. Si se supone lo contrario, habría que condenar —como lo hicieron los impugnadores del autonomismo constitucional en el proceso de 1979-1980— la libertad de cátedra, y consecuentemente de investigación y difusión de la cultura, e imponer a estos trabajos universitarios un cauce férreo que satisfaga los intereses del progreso social, a costa de las exigencias de la libertad y la verdad. Se admite que exista una Universidad subordinada al Estado, como dependencia directa del poder público y

---

<sup>353</sup> Diputado Guillermo Medina de los Santos: la autonomía tiene fundamento en la libertad; el hombre de nuestro tiempo es “abierto y entregado al conocimiento universal”; “sería contrario al proceso histórico y atentar contra la naturaleza del hombre pretender dar un conocimiento singular o particularizado de las cosas”, Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 438. En el Senado, el senador García Rojas puntualizó: “Dentro del mismo concepto de universidad, debe estar implícito el de autonomía y libertad de cátedra”. *Ibidem*, p. 525.

<sup>354</sup> González Avelar, “El artículo 3o. y los valores...”, cit., p. 180.

<sup>355</sup> Diputado Luis Castañeda Guzmán, en Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 461.

de sus proyectos confesados, pero no se acepta —ni se aceptó nunca— que esta posibilidad, ya muy andado el siglo XX y muy explorados los peldaños de un creciente autonomismo, representara el *desideratum* mexicano, ni para tirios ni para troyanos, con relativamente pocas salvedades.

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

### III. DATO FORMAL Y RAZÓN SUSTANCIAL DE LA AUTONOMÍA

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

La doctrina social y popular, nacional e incluso patriótica de la Universidad pública se asocia con la forma jurídica de la autonomía para producir un modelo de universidad que recoge los datos básicos del modelo general, pero enlaza con los datos específicos de su propia realidad: las características de este medio y las necesidades y posibilidades, las demandas y expectativas del pueblo mexicano.<sup>356</sup> Esto no resta universalidad a la Universidad pública, erigida sobre la pluralidad social. Su condición de mexicana no la pone al servicio de una facción o una revelación. Simplemente dirige sus miradas y orienta sus esfuerzos en cierta dirección.

<sup>356</sup> En esta congruencia entre las expectativas nacionales y el quehacer de la Universidad se localiza la razón histórica de ésta. Así, “la gran fortaleza de nuestra Universidad reside primordialmente en la congruencia de sus funciones con el proyecto nacional de crear un México más justo y más libre”. Carpizo, Jorge, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México”, *Discursos y afirmaciones...*, cit., p. 263.

La vocación popular de la Universidad Nacional ha sido exaltada con frecuencia. Es un *leit motiv*, un tema recurrente, un hilo conductor firme y seguro. Esto ha dado, por supuesto, aire político a la conducción universitaria, doblemente comprometida: ante la forma autonómica, que es condición de vida, y ante la razón material, que es compromiso de la vida. Hay arrebatos que lo muestran con elocuencia. Vasconcelos, al asumir, en 1920, la rectoría de la Universidad, donde encontró y denunció un “montón de ruinas de lo que antes fuera un ministerio que comenzaba a encauzar la educación pública por los senderos de la cultura moderna”, se presentó a sí mismo como “un delegado de la revolución que no viene a buscar refugio para meditar en el ambiente tranquilo de las aulas, sino a invitaros a que salgáis con él a la lucha. En estos momentos yo no vengo a trabajar por la Universidad, sino a pedir a la Universidad que trabaje por el pueblo”. Más aún, agrega: “os pido a vosotros, y junto con vosotros a todos los intelectuales de México, que salgáis de vuestras torres de marfil para sellar pacto de alianza con la Revolución”.<sup>357</sup>

Hablé de una autonomía calificada, no de una autonomía a secas. Este concepto viene al caso precisamente en el marco del artículo 3o. constitucional, que es el nicho de la Universidad autónoma y, más todavía, de la democracia desde la perspectiva mexicana, que a los lineamientos rigurosos de la democracia formal asocia los más exigentes de la democracia material. La democracia es, por supuesto, una estructura política y un régimen jurídico —gobierno del pueblo y por el pueblo—, pero desde ahí despega para ser mucho más que eso —gobierno para el pueblo—,<sup>358</sup> con más hondo cimiento y más alto vuelo: “sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

<sup>357</sup> *Discursos. 1920-1950*, México, Botas, 1950, pp. 7, 9 y 10.

<sup>358</sup> La clásica fórmula de Lincoln mantiene vigencia, no sólo conceptual, sino también normativa, si se toma en cuenta su incorporación en el preámbulo de la Constitución francesa de la Quinta República, de 1958. La democracia, históricamente, “tiene dos significados preponderantes, por lo menos en su origen, según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad. Con base en esta distinción se suele diferenciar la democracia formal de la democracia sustancial, o, según otra conocida formulación, la democracia como gobierno del pueblo de la democracia como gobierno para el pueblo”. Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 39 y 40. Incluso en la Carta Democrática Interamericana, que carga el acento en el concepto de democracia representativa, se acoge explícitamente la idea integral de la democracia, considerando que ésta es “un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos” (artículo 26).

En la fórmula acogida por Torres Bodet, a quien la sugirió Lombardo Toledano,<sup>359</sup> y adoptada en 1946, después del agrio debate de los años previos, la democracia no se resigna a contraerse como asunto de las urnas electorales, formal y neutro, sin adjetivos. Que la democracia sea un sistema de vida, giro afín a la expresión de John Dewey, quien entiende aquella como *way of life*,<sup>360</sup> permite ir mucho más allá y mucho más a fondo que el concepto formal que se concentra en la ciudadanía, los partidos, los comicios. Y la autonomía, organización y atribución jurídica, instrumento y garantía, que implican forma y deslinde, adquiere su propia animación y pretende mayor enjundia: se adjetiva, califica y compromete.

La idea de una Universidad cifrada en el interés del pueblo, es decir, una institución que responde al concepto sustancial de democracia y que concurre, por lo tanto, al “mejoramiento económico, social y cultural” anunciado por artículo 3o. de la Constitución, implica —más todavía: exige— que la Universidad ofrezca a quienes concurren a ella el acceso a una educación que garantice ese mejoramiento en toda circunstancia. No en balde ha sido la Universidad Nacional “el principal instrumento de movilidad social que los mexicanos hemos construido a lo largo de nuestra historia”.<sup>361</sup> Así se edifica racionalmente el concepto de una universidad popular,<sup>362</sup> para zanjar la antinomia entre universidad de masas y universidad de elites. La aspiración de excelencia y la aportación de medios para alcanzarla no riñen con la pre-

<sup>359</sup> Así lo informa el propio Torres Bodet, al referirse a las consultas realizadas para impulsar la reforma: “suyas (de Lombardo Toledano) fueron, si no me engaña el recuerdo, dos sugerencias: la de mencionar «los resultados del proceso científico» como base de la enseñanza y la de aludir a la democracia, no solamente como a un régimen político, sino como a un sistema de mejoramiento económico, social y cultural”. *Memorias...*, *cit.*, p. 400. La Universidad pública es esencial para la democracia entendida como sistema de vida. *Cf.* Narro Robles, José; Arredondo Galván, Martiniano; Moctezuma Navarro, David; Aróstegui Arzeno, Juan, y González Pérez, Raúl, “Perspectivas y retos actuales de la autonomía...”, *cit.*, p. 75.

<sup>360</sup> En el curso de su pensamiento, Dewey considera probado que la democracia es un sistema de vida (*way of life*), y más aún, “un sistema de vida personal que provee un estándar moral para la conducta del individuo”. *Freedom and Culture*, Nueva York, Prometheus Books, 1989, p. 101.

<sup>361</sup> De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, *cit.*, p. 54.

<sup>362</sup> “(E)l primer requisito para ser una Universidad popular es precisamente ser una Universidad, y aspirar por ende al nivel académico que merezca el título de excelente”. Carpizo, Jorge, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional...”, *cit.*, pp. 288 y 289. “La Universidad popular permite y estimula la movilidad social, formando con rigor académico profesionistas competentes, con conciencia social y comprometidos con el país. La Universidad populista abate los niveles académicos y uniforma la mediocridad”. Carpizo, Jorge, “Inauguración de los cursos 1987-1988”, *ibidem*, p. 510.

tensión popular de la Universidad, sino le confieren significado y eficacia. Otra cosa significaría un fraude al pueblo y anunciaría una derrota segura para los jóvenes que sólo disponen, en su tránsito por la vida, de los medios que les allegue la educación pública superior.

Estas ideas permiten la aproximación al ámbito de la autonomía, dentro de lo que pudiéramos llamar un espacio natural de ésta. La pregunta sobre el mayor o menor alcance de la autonomía sólo puede y debe ser contestada con referencia a los fines, las funciones y los objetivos de la institución autónoma; a la lógica en la que ésta aparece y a la que atiende; a los propósitos de quienes la instituyen y a las expectativas de quienes serán sus destinatarios o beneficiarios. De aquí derivarán la pertinencia y la suficiencia. Del mismo modo, la orientación constitucional de la democracia, asociada a otros principios que acoge el artículo 3o. del ordenamiento supremo, gravita sobre el quehacer y el objetivo de quienes tienen a su cargo la educación: “enseñar para la democracia, para la reafirmación del ser nacional y para la mejor convivencia humana. La verdad por medida, la libertad por instrumento, la democracia por objeto, ésta es la caracterización constitucional del magisterio”.<sup>363</sup>

Se ha escrito, a propósito de la autonomía y conforme a la orientación adoptada por el Tribunal Constitucional español, que aquélla “—en función del criterio del respectivo interés—, existe y se reconoce a una institución determinada en la medida misma en que existe en su seno una necesidad particular que sólo de ese modo puede ser adecuadamente satisfecha y ha de ser tan amplia como sea preciso para alcanzar ese objetivo. Nunca menos, pero nunca más tampoco, porque más allá de esa concreta necesidad, de ese específico interés que le da sentido y la sostiene carece de toda justificación”.<sup>364</sup>

Ahora bien, en el caso de México no se trata solamente de las funciones universitarias consabidas: enseñar, investigar, difundir, sino también del propósito ético o social de éstas. No hay verdadera autonomía si las condiciones en las que se establece no permiten el despliegue de aquellas funciones, y

<sup>363</sup> Valadés, Diego, *El derecho académico...*, cit., p. 200.

<sup>364</sup> Fernández, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, cit., p. 36. Al amparo de la normativa española, constitucional y secundaria, se analiza si la autonomía es un derecho fundamental o una garantía institucional; aquella posición corresponde al Tribunal Constitucional. Cfr. *ibidem*, p. 35 y López-Jurado Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las universidades como derecho fundamental. La construcción del tribunal constitucional*, Madrid, Civitas editorial, 1991, pp. 79 y ss. En la normativa italiana, cfr. Ruberti, Antonio, “L'autonomia dell'Università e la Costituzione italiana”, *Annuario di Diritto Comparato e di Studi Legislativi*, 1979, p. 62.

tampoco la hay si no aseguran la posibilidad de cumplir ese propósito.<sup>365</sup> La consideración de la autonomía en muy amplio sentido, como derecho que esgrimen los individuos para acceder a la educación superior; como derecho de la sociedad para disponer de instituciones que le sirvan en este ámbito esencial y como derecho de la institución universitaria para realizar sus fines, favorece a todos y asegura que la Universidad pueda cumplir su encargo social.<sup>366</sup> En este marco general se inscriben los derechos y garantías que amparan a los integrantes de la comunidad universitaria, en diversas categorías.<sup>367</sup>

En fin de cuentas, la autonomía implica una capacidad propia y un valladar frente a la instancia ajena; es una frontera y una garantía. El sujeto autónomo se halla rodeado de otros sujetos frente a los cuales puede reclamar, ejercer, proteger su autonomía, su poder de decisión y conducción. Por ende, es indispensable preguntar: autonomía, esto es, distancia, diferencia y eventualmente oposición ¿ante quién? Es evidente que la autonomía de la universidad pública —otra cosa es la posición, que no estudio en este ensayo, de la institución privada: empresarial o confesional, en la mayoría de los casos— existe y debe mantenerse frente al Estado central (porque la institución universitaria es, en nuestro sistema, un ente descentralizado), a otros organismos autónomos, a los partidos políticos, a los grupos sociales, a las fuerzas económicas, a los individuos, a las corrientes ideológicas. También, por supuesto, frente a factores internos que pudieran aspirar a la uniformidad ideológica, el control sobre el rumbo, la prevalencia en el gobierno, el monopolio del destino universitario, todo ello inaceptable en el marco de una institución necesariamente plural, que por eso mismo refleja y preserva la pluralidad de la nación. Al igual que la soberanía, la autonomía mira hacia fuera y hacia dentro.

<sup>365</sup> En una línea de pensamiento semejante a ésta, el diputado Juan Aguilar Azpeitia se preguntó, durante el debate correspondiente a la reforma de 1979-1980: “¿Autonomía frente a qué y para qué? Autonomía frente a todos los poderes extraños a la vida universitaria que pudieran quitarle el ejercicio de una función primigenia que es la función de encauzar y vitalizar la cultura del país. ¿Autonomía para qué? Autonomía para que exista la libertad de investigar, para que exista la libertad frente de la cual se puedan mover todas las corrientes del pensamiento”. Varios autores, *Derechos del pueblo del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 509.

<sup>366</sup> Casanova Cardiel, Hugo, “El nuevo marco de la autonomía universitaria”, en Barzana García, Eduardo, Martuscelli Quintada, Jaime y Morales Ramírez, María Ascensión (coords.), *La autonomía universitaria en México*, cit., p. 440.

<sup>367</sup> González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique examinan las categorías de derechos universitarios, cada una con rasgos distintivos: fundamentales, sustantivos, político administrativos y accesorios. Cfr. *Autonomía universitaria y universidad pública. El autogobierno universitario*, México, UNAM-Oficina del Abogado General, 2009, p. 53.

Ahora bien, difícilmente podría esgrimirse una autonomía frente a la nación, de la que proviene la Universidad, a cuyas necesidades debe atender, cuyas reclamaciones debe escuchar y cuyo porvenir compromete el futuro mismo de la institución. El desentendimiento social de la Universidad, que diera la espalda a las cuestiones y a los apremios de la nación, para confinarse en una torre de cristal, justificaría la sospecha, la desconfianza, la animosidad de quienes censuran la pretensión retraída e insular de la institución, o peor todavía, su vinculación con movimientos adversos a la justicia, el progreso y la libertad. No es posible ignorar que este problema ha permanecido en la dialéctica universitaria, alimentado el debate y determinando muchas de las grandes decisiones que en torno a la Universidad han adoptado el gobierno, por una parte, y la comunidad universitaria —o sus sectores en pugna—, por la otra. El tema se planteó, por supuesto, en el debate del Constituyente Permanente en 1979.<sup>368</sup>

#### IV. AUTONOMÍA Y LEY

El alcance de la autonomía universitaria deriva de las atribuciones de los diversos planos del Estado para establecer las instituciones educativas o científicas a las que se investirá con ella, como lo prevé la fracción XXV del artículo 73 constitucional, y de los elementos autonómicos y las consecuentes garantías que estatuye la fracción VII del artículo 3o. de la misma ley suprema. Éste comienza diciendo: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía...”, expresión debidamente recogida, como ya he manifestado, por el artículo 2o. de la Ley General de Educación Superior. La fórmula constitucional obliga a reflexionar sobre dos cuestiones frecuentemente examinadas, que ciertamente no fueron ajenas al proceso de reforma: por una parte, ¿es la autonomía un dato previo al acto jurídico positivo que la recoge, o tiene su origen en éste?; y por la otra, ¿cuál es el acto jurídico positivo en el que se localiza la decisión autonómica que pueden invocar el ciudadano o la comunidad?

Por lo que hace al primer punto planteado, en el Constituyente Permanente prevaleció la idea de que la autonomía es una creación del derecho

---

<sup>368</sup> En diversos pasajes menciono las intervenciones que a este respecto tuvieron varios legisladores. Entre ellos, el diputado Fernando Ortiz Arana: “Las universidades desde el principio de la autonomía universitaria no son ajenas al contexto social en el que nacen, en el que se nutren y al que han de servir; las universidades no constituyen ínsulas en este país, no son meros espectadores del quehacer nacional y sólo críticos”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 484.

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

Con una orientación naturalista, algunos legisladores afirmaron que el Estado se limita a reconocerla,<sup>369</sup> idea ampliamente recibida en muchos medios.<sup>370</sup> Este planteamiento se formuló con una expresión vehemente: “defendemos la autonomía universitaria con la Constitución, al margen de la Constitución y aun en contra de la Constitución, por la misma naturaleza de la Universidad, será un derecho inalienable aunque sea perseguido”.<sup>371</sup> En cambio, con una orientación positivista —que prevaleció en el Constituyente—, se manifestó que el Estado atribuye, crea u otorga la autonomía, descentralizando facultades, funciones o tareas que son, en principio, suyas. Al hacerlo, no renuncia a ellas. Sólo las pone en otras manos, por un acto descentralizador que revierte un acto centralizador del mismo rango, que pudiera reproducirse alguna vez, cosa improbable, pero no imposible. Este debate enlaza con otro, estrictamente concentrado en libertades que se hallan en la médula de la autonomía, como la libertad de pensamiento; pues “ésta —escribe un comentarista de la reforma de 1980— no se otorga; se la respeta o se la combate, se la protege o se la abandona”,<sup>372</sup> idea ampliamente acogida por los estudiosos de la vida universitaria.<sup>373</sup>

<sup>369</sup> Los representantes del Partido Acción Nacional propusieron que la fracción VIII comenzara en los siguientes términos: “Las universidades a las que la ley reconoce autonomía y las demás instituciones de educación superior a las que se le otorga”. *Ibidem*, p. 424. En tribuna, esta posición fue sustentada por los diputados Luis Calderón Vega (*ibidem*, pp. 439-443), Luis Castañeda Guzmán (*ibidem*, pp. 461-463) y Abel Vicencio Tovar (*ibidem*, pp. 497-499).

<sup>370</sup> Así, en la Segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (Chile, 1953), se observó que la autonomía “es consustancial a (la) propia existencia (de la Universidad) y no una merced que le sea otorgada —y debe ser asegurada— como una de las garantías constitucionales”. García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina...*, cit., p. 25.

<sup>371</sup> Diputado Luis Calderón Vega en Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 440.

<sup>372</sup> Preciado Hernández, Rafael, “La autonomía universitaria y su rango constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXX, núm. 117, septiembre-diciembre de 1980, p. 935.

<sup>373</sup> En la Universidad se enseña y se investiga, razón de ser de este servicio público, y para investigar y enseñar, “la libertad es rigurosamente esencial”. De ahí que la libertad científica

Ahora bien, ambas posiciones tienen asidero. Si la Universidad, como comunidad voluntaria, preexiste a la norma fundadora y autonómica del Estado,<sup>374</sup> la autonomía misma, figura jurídica, proviene de esa norma.<sup>375</sup> Así las cosas, es posible hablar de preexistencia y de otorgamiento, con respecto a diversas cuestiones: una, la propia comunidad; otra, la autonomía jurídica. Aquí diverge la óptica con que se examina esta cuestión. Para un propósito, domina la perspectiva sociológica; para el otro, la perspectiva jurídica.

Es cierto que las universidades han sido a menudo y son formaciones de una comunidad, general o académica, que reclaman y aguardan un reconocimiento destinado a su fomento y defensa, más que a su creación, ya provista por la voluntad común. En este sentido serían, al igual que otras corporaciones, sólo la expresión de ciertas facultades que se ejercen en forma colectiva, como la asociación con fines lícitos, y que constituyen el envolvente corporativo o societario de ciertos derechos de carácter individual, como el ejercicio libre de la enseñanza o de la investigación. Pero también es cierto que el estatuto jurídico de la autonomía —montado en la realidad social de la comunidad y en la dignidad y la exigencia moral de sus integrantes—, con sus diversas particularidades, sólo proviene de un acto formal del Estado, constitucional o legal. Este es la fuente del estatuto y, por lo tanto, de la autonomía contenida en él. Jurídicamente se trata, pues, de una autonomía concedida, no apenas reconocida.

Veamos ahora el segundo punto planteado *supra*: ¿cuál es, entre los diversos actos del Estado, el que establece, atribuye o concede la autonomía? Esto lleva a considerar los actos sucesivos con los que se erigen, a favor

---

sea una garantía institucional que se identifica con el derecho de la Universidad a su autonomía. Fernández, Tomás Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, cit., pp. 46 y 50.

<sup>374</sup> Ante la Ley Orgánica de 1933, el Consejo Universitario puntualizó: “El Estado no crea la Universidad en virtud de la Ley del 21 de octubre; tampoco se limita a reconocerla. Parte de una realidad histórica y social: la existencia de la Universidad (profesores, alumnos, existencia de un fin esencial a esa comunidad, conveniencia técnica y política de que ese fin sea alcanzado por una institución que en vez de estar sujeta a las vicisitudes de la política o de las organizaciones de Estado, se gobierne a sí misma), y en uso de sus facultades le da una forma jurídica especial, adecuada a la realidad existente y al propósito perseguido”. “Declaración del Consejo Universitario de 1933”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 5. Sobre este tema, *cfr.* asimismo “Opinión del doctor Eduardo García Máynez. Conceptos ético y jurídico...”, cit., p. 12: la autonomía es un “atributo esencial” de la Universidad.

<sup>375</sup> “La autonomía de la Universidad proviene de la legislación nacional, por tanto no puede ni debe estar al margen o por encima de ésta”. Carpizo, Jorge, “Inauguración de los cursos 1987...”, cit., p. 511.

de una comunidad específica, la atribución y la garantía. En un apartado anterior manifesté que esos actos son, en el ordenamiento mexicano, la Constitución, fuente genérica que aloja la posibilidad y el concepto de autonomía; el ordenamiento reglamentario de ésta sobre el área educativa a la que corresponden las universidades y otras instituciones, esto es, la Ley General de Educación Superior, y las leyes específicas o institucionales, fuentes normativas para cada institución autónoma, en la inteligencia de que en nuestro país no existe una ley de autonomía universitaria que abarque a todos los organismos de educación superior.<sup>376</sup> Si bien es cierto que el Constituyente, en un nuevo capítulo de su trabajo constante, podría revisar la noción de autonomía y retraer su alcance, ya no será tan sencillo hacerlo, desde la perspectiva política, como lo fuera antes de la reforma de 1980, cuando el concepto se hallaba sólo en la ley secundaria y de ésta dependía fijar su contenido, como se vio en 1929, 1933 y 1945, por lo que toca a la Universidad Nacional.

## V. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

La autonomía de los organismos públicos, integrados en lo que el artículo 90 de la ley suprema denomina “administración pública federal paraestatal”, se analizó bajo el rubro de la descentralización, que abarca el gran universo —decreciente, sin embargo— de los órganos que realizan actividades administrativas públicas y que “guardan con la administración central una relación diversa de la de jerarquía”.<sup>377</sup> La descentralización, oriunda del Estado moderno, dotado con crecientes funciones y responsabilidades, vio el nacimiento y la multiplicación de un gran conjunto de entidades.

<sup>376</sup> En el caso de España, el preámbulo de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, 11/1983, del 25 de agosto de ese año, señala que la autonomía de las universidades se “manifiesta en la autonomía estatutaria o de gobierno, en la autonomía académica o de planes de estudio, en la autonomía financiera o de gestión y administración de sus recursos y, finalmente, en la capacidad de seleccionar y promocionar al profesorado dentro del régimen de los principios de méritos, publicidad y no discriminación que debe regir la asignación de todo puesto de trabajo por parte del Estado”. Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la «autonomía universitaria» según la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 33, 1991, p. 80. En la Constitución de Portugal se habla de autonomía estatutaria, científica, pedagógica, administrativa y financiera (artículo 76.2). Al respecto, *cf.* asimismo “Conceptos sobre autonomía universitaria tomados de la Declaración de Quito...”, *cit.*, p. 30.

<sup>377</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo...*, *cit.*, p. 201.

No debo ocuparme aquí del fenómeno de la descentralización, tan complejo y atrayente.<sup>378</sup> Es preciso, sin embargo, reiterar que las universidades autónomas han sido consideradas organismos descentralizados del Estado, sea federal, sea estadual o local. Cuando la Constitución alude a las universidades e instituciones a las que la “ley” otorga autonomía, se refiere a la ley federal y a la ley local. En ambos planos se ha hecho uso de la facultad legislativa para establecer instituciones de educación superior, investigación y difusión de la cultura.

En el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 1945, al que antes me referí, se dice que ésta es “una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica”. Se ha señalado que el régimen de la Universidad Nacional Autónoma de México consagra “un nuevo tipo de descentralización administrativa, con el disfrute de una mayor autonomía que ninguna otra corporación similar”,<sup>379</sup> y que representa la “máxima autonomía” establecida dentro del sistema de descentralización.<sup>380</sup> De ser así, nos hallamos en la frontera entre la descentralización clásica y la más reciente e intensa, que da lugar a figuras excedentes del Poder Ejecutivo y, desde luego, de los otros poderes tradicionales que ha considerado la ley suprema: los órganos constitucionales autónomos.

El régimen de las autonomías creadas por la ley fundamental, con un alcance mayor que el reconocido a los conocidos organismos descentralizados, se ha desarrollado después de 1979-1980, fecha de la reforma constitucional sobre autonomía universitaria, en una triple vertiente. Bajo la primera, la autonomía se deposita en órganos creados por mandamiento constitucional específico para el cumplimiento de ciertos fines públicos, cuyo buen despacho requiere un alto grado de independencia con respecto a los poderes del Estado, que atraiga la confianza de la sociedad. Así sucede en los supuestos del Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instituidos en la Constitución y reglamentados en la ley secundaria. Inicialmente, el primero y la tercera fueron organismos descentralizados, y de esa situación pasaron a la de órganos constitucionales

<sup>378</sup> En otras ocasiones he analizado esta materia. Cfr. García Ramírez, Sergio, *Derecho social económico y empresa pública en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, y Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *La empresa pública en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983.

<sup>379</sup> González Oropeza, Manuel, “Análisis preliminar”, *Génesis de la Ley Orgánica...*, cit., p. 68.

<sup>380</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo. Doctrina...*, cit., t. I, p. 599.

autónomos.<sup>381</sup> La segunda vertiente autonómica tiene asiento en el artículo 2o., reelaborado en 2001, y referente a pueblos y comunidades indígenas. La tercera vertiente del gran tema constitucional de la autonomía corresponde a la materia que ahora examino.

Los órganos autónomos fueron novedad en el paisaje constitucional mexicano. No pudieron servir como precedente o referencia para las universidades públicas. En todo caso, sucedió a la inversa. Hay puntos de coincidencia y de diferencia entre los órganos u organismos de las diversas categorías. Generalmente, las universidades fueron consideradas como organismos descentralizados del Estado —federal o local—,<sup>382</sup> en tanto los otros entes lo han sido como órganos constitucionales autónomos, que no encuadran en las tradicionales categorías de las dependencias directas, las unidades desconcentradas y los organismos descentralizados.

Para conocer el alcance de la autonomía constitucional es indispensable, obviamente, tomar en cuenta la formulación específica que haga la ley suprema en cada caso. Ésta enuncia los datos a partir de los cuales se puede construir el concepto de autonomía constitucional: objeto, capacidad, patrimonio, gestión e integración. En este punto surge una cuestión interesante a la que antes aludí: la autonomía, ¿es garantía institucional o individual?,<sup>383</sup>

---

<sup>381</sup> Zeind, Marco Antonio, *Organismos constitucionales autónomos*, México, Tirant lo Blanch, 2018 y *Organismos constitucionales autónomos de las entidades federativas*, México, Tirant lo Blanch-UNAM, Facultad de Derecho, 2020; Ackerman, John, *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016 y, Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Una Constitución para la democracia: propuesta para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012. La reforma al artículo 3o. constitucional de 2019 modificó el panorama de esta materia, al sustituir al Instituto Nacional para la Evaluación y la Educación por la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación. En un principio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que ha tenido un acelerado desarrollo —y constituye la pieza central del amplio *ombudsman* mexicano, al que concurren sendos órganos locales de la misma especialidad—, fue apenas un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

<sup>382</sup> En general, las universidades públicas en Iberoamérica se han ajustado al “régimen de descentralización: personalidad y patrimonio propios; un régimen jurídico particular, que en mayor o menor grado determina una autonomía orgánica y técnica; así como la atenuación o desaparición, en su caso, de los principios jerárquicos de mando, nombramiento, regulación, vigilancia, revisión, disciplinario y de determinación de conflictos de competencia, que caracterizan a la administración centralizada”. Barquín Álvarez, Manuel, y Orozco Henríquez, J. Jesús, “Constitución y autonomía universitaria...”, *cit.*, p. 54.

<sup>383</sup> En un sentido diferente del que aquí se analiza, el diputado Pablo Gómez hizo la siguiente referencia en el debate de 1979, al que adelante me referiré, sobre la adición de una fracción VIII al artículo 3o. constitucional: “La autonomía llevada en este marco a la Constitución, debe ser comprendida como un derecho de la universidad y como una garantía social de los ciudadanos”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 443.

lo cual puede reconducirse al ámbito de los derechos humanos: ¿hay un derecho humano a la autonomía de la Universidad, que sería tanto como decir a la independencia de la educación pública superior, en aras de la formación personal del individuo”. Como antes mencioné, aquello fue abordado por la jurisprudencia constitucional y por la doctrina españolas, a partir de la Constitución de 1978. En su hora, el Tribunal Constitucional llegó a la conclusión de que se trata de un derecho fundamental,<sup>384</sup> lo cual implica, por cierto, consecuencias relevantes en orden a la defensa de la autonomía.<sup>385</sup>

La jurisprudencia alemana —pero la Constitución de Bonn no habla de autonomía universitaria, sino de libertad de ciencia, investigación y enseñanza— también se ha ocupado en este asunto, desde el ángulo de los derechos fundamentales de algunas personas jurídico-públicas, entre ellas las universidades. La mediación de estas instituciones, se afirma, permite que los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos fundamentales individuales, como la libertad de ciencia, investigación y enseñanza.<sup>386</sup>

La jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos ha extendido el alcance del derecho a la vida, examinando no sólo los aspectos negativos de éste, como la prohibición terminante de privación arbitraria de la vida, sino también los aspectos positivos: creación de condiciones adecuadas para el desarrollo de la existencia.<sup>387</sup> Entre ambos extremos, partes de un solo concepto amplio, media una buena distancia, que afortunadamente comienza a recorrer esa progresista jurisprudencia. De manera semejante,

---

<sup>384</sup> Cfr. la sentencia 26/1978 y el debate en torno a ésta, en López-Jurado, Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las universidades como derecho...*, cit., pp. 83 y ss. Asimismo, cfr. Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la «autonomía universitaria»...”, cit., pp. 81 y ss.

<sup>385</sup> Así: “a) hay un contenido esencial de la autonomía universitaria; b) la normativa de desarrollo deberá adoptar la forma de ley orgánica (reserva de ley orgánica); c) existe la posibilidad de interponer el recurso de amparo, ordinario y constitucional, para defender el derecho a la autonomía universitaria; d) se prohíben los decretos legislativos y los decretos-leyes en el ámbito de la autonomía universitaria; y e) deberá seguirse el procedimiento super-rígido de reforma constitucional para modificar el precepto que reconoce el derecho a la autonomía universitaria”. Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la «autonomía universitaria»...”, cit., p. 87.

<sup>386</sup> López-Jurado, Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las universidades como derecho...*, cit., p. 106.

<sup>387</sup> El Tribunal señaló que “(e)n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”. CorteIDH, *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 144.

se ha considerado violatorio de la libertad de expresión el establecimiento de condiciones que representen una restricción real e injustificada al desempeño del periodismo, como pudiera acontecer en algunas hipótesis de colegiación obligatoria de los periodistas.<sup>388</sup>

Por este camino se puede avanzar otro trecho. Si la autonomía de la Universidad pública, reducto de la pluralidad en la cual se refugia el derecho del individuo a coincidir y a diferir —es decir, para “ser individuo”—, constituye una garantía institucional para el ejercicio de ciertos derechos y libertades individuales,<sup>389</sup> la subordinación de esa universidad a determinada cultura oficial o a un pensamiento rector único constituyen un límite a la libertad con que deben proceder el docente y el estudiante en materia de expresión, información y crítica. Hay que destacar el hecho de que la Universidad pública acoge a jóvenes que generalmente carecen de la posibilidad de elegir alternativas que les ofrezcan mayores libertades o menores restricciones. Aquélla es, pues, la única opción con que cuentan para el acceso a la educación pública superior en condiciones practicables y satisfactorias. De ahí que la pérdida de la autonomía universitaria o la orientación ideológica unilateral en la educación pública superior signifiquen una supresión *de facto*, si no *de jure*, de las condiciones que permiten el ejercicio de esos derechos y libertades.

---

<sup>388</sup> “Un sistema de control al derecho de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y la veracidad de la información que la sociedad recibe puede ser fuente de grandes abusos y, en el fondo, viola el derecho a la información que tiene esa misma sociedad”. CorteIDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, serie A, núm. 5, párr. 77.

<sup>389</sup> “La autonomía universitaria es el reflejo de un derecho humano más amplio: el derecho inalienable y esencial que tienen los integrantes de una sociedad de participar libremente en la creación y comunicación de la cultura”. Drucker Colín, “La libertad de investigación...”, *cit.*, p. 112. La autonomía garantiza que la Universidad pública se “imparta libre de cualquier influencia, ideología, dogma o injerencia externa”. González Pérez, Luis Raúl, y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía universitaria y Universidad pública...*, *cit.*, p. 25.