

CAPÍTULO QUINTO

ATRIBUCIONES Y GARANTÍAS AUTONÓMICAS

Se ha dicho, con una expresión sintética, que “la constitucionalización de la autonomía significó un avance fundamental en el reconocimiento de un derecho y de las garantías para su ejercicio”.³⁹⁰ De la fracción VII del artículo 3o. constitucional se desprenden, en mi concepto, seis atribuciones o garantías autonómicas. Aquello, las atribuciones, corresponden a la asignación de ciertos deberes y facultades,³⁹¹ que en cierto modo entrañan prerrogativas dirigidas a construir un estatuto determinado. Lo segundo, las garantías, implica medios o instrumentos para el efectivo ejercicio de las facultades asignadas. La norma atribuye al sujeto determinadas facultades; le fija un propósito, un cometido, un destino. Al mismo tiempo garantiza que pueda realizar, cumplir o alcanzar aquéllos. Utilizo ambos conceptos en la inteligencia de que son caras de una sola medalla, deslindables para el análisis y concurrentes para la realización del designio jurídico que los informa.

En otras ocasiones me he referido a los elementos o datos de la autonomía, que recojo en esta obra, y que han sido ampliamente examinados por los estudiosos de la materia: establecen sus términos, recogen su desarrollo y proponen su destino.³⁹² A la luz de estos conceptos se fija el alcance de la autonomía; en otros términos: importa saber el grado de independencia que debe tener la institución autónoma para cumplir sus fines.³⁹³

³⁹⁰ Didriksson, “Diferentes tiempos de un concepto...”, *cit.*, p. 63.

³⁹¹ Existe “atribución de facultades” cuando “la ley otorga derechos y obligaciones a la autoridad administrativa para que ésta pueda llevar a cabo el logro de sus fines”. Ramírez Gutiérrez, José Othón, y Villarreal Corrales, Lucinda, “Atribución de facultades”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1998.

³⁹² García Ramírez, Sergio, “La autonomía universitaria. Concepto...”, *cit.*, p. 181, y “Autonomía: una perspectiva desde las Facultades...”, *cit.*, pp. 26 y ss. En sentido similar, por ejemplo, *cfr.* Fernández, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, *cit.*, pp. 67 y ss.; 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. 91; Astudillo, César, “Aproximación a la autonomía de las universidades e instituciones de educación...”, *cit.*, p. 172 y, Contreras Bustamante, Raúl, y Zeind Chávez, Marco Antonio, *Universidades públicas autónomas...*, *cit.*, pp. 173 y ss. y 337-338.

³⁹³ Vito, M. F., “Italie”, en *L'autonomie universitaire. Sa signification aujourd'hui*, París, Association Internationale de Universités, 1965, p. 119.

I. REGULACIÓN Y GOBIERNO

La primera de esas atribuciones y garantías, la más necesaria y natural, formalmente, abarca la autorregulación y el autogobierno que suponen autorresponsabilidad y son antinómicas del centralismo y la dirección jerárquica.³⁹⁴ Estas potestades se vinculan a la satisfacción de necesidades peculiares que las justifican en razón de su singularidad y, al mismo tiempo, precisan sus límites.³⁹⁵ Figuran, de entrada, en todas las definiciones sobre autonomía, que sólo después abordan otras implicaciones del mismo concepto. En la Segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina (Chile, 1953) se manifestó que “la autonomía de la Universidad es el derecho de esta Corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma”.³⁹⁶

En la autorregulación y el autogobierno se reproducen, con modalidades propias inherentes a la naturaleza y diseño de la Universidad, las funciones nucleares del Estado mismo: darse normas, aplicarlas, resolver las controversias. Aquí surge, entre la bruma, un retorno moderado de ciertos rasgos del pasado. La Universidad primordial fue comunidad cerrada, privilegiada, autoexcluida, que sostuvo frente al poder político las razones y los derechos de sus integrantes: los miembros de la comunidad original, en París o en Bolonia, y luego en otras plazas de Europa, que obtuvieron y ejercieron sus propias prerrogativas. En esas facultades anidó el principio

³⁹⁴ “Introducción” a Vedel, Georges, *La experiencia de la reforma universitaria francesa: autonomía y participación*, trad. Álvaro García de Enterria, Madrid, Civitas, 1978, p. 23. De este autor, véase el examen de la autonomía y sus extremos en el ordenamiento francés, bajo la Ley de Orientación de 1968. *Ibidem*, pp. 51 y ss. Para un análisis de los órganos de gobierno de las universidades públicas en México, *cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, y Zeind Chávez, Marco Antonio, *Universidades públicas autónomas...*, *cit.*, pp. 187 y ss.

³⁹⁵ Fernández, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, *cit.*, p. 35. Dichas facultades se manifiestan dentro de un poder limitado. *Cfr.* López-Jurado Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las Universidades como derecho...*, *cit.*, p. 22.

³⁹⁶ García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina...*, *cit.*, p. 25. Este autor señala que la autonomía de la Universidad “consiste en la capacidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad”. *Ibidem*, p. 23. Una universidad es autónoma en la medida en que puede tomar por sí misma sus decisiones sobre organización y gestión, con participación de su cuerpo docente. Hetherington, Héctor, “L’autonomie universitaire”, en Varios autores, *L’autonomie universitaire. Sa signification...*, *cit.*, p. 5.

de autonomía.³⁹⁷ La reminiscencia de tan amplias facultades, que no perece, trae consigo sueños de extraterritorialidad y enfeudamiento: fueros universitarios de antiguo cuño, que el tiempo se llevó. El universitario ni margina ni se margina. Lo aseveró, en sus palabras, el dictamen de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Diputados que examinaron la iniciativa presidencial de reforma al artículo 3o. en 1979.³⁹⁸

La autorregulación y el autogobierno, en su sentido actual, fueron extensamente analizados en la exposición de motivos de la iniciativa de adición y en el curso de los debates parlamentarios. La autorregulación aparece, por supuesto, dentro del marco constitucionalmente previsto.³⁹⁹ Hacia él fluye la historia universitaria, con muchas de sus tensiones más severas, a partir de la Ley de 1910 y con el parteaguas que significó el ordenamiento de 1929. Ha sido una de las cuestiones principales en la experiencia de nuestras universidades, y particularmente de la Nacional Autónoma de México. Las tensiones han sido frecuentes.⁴⁰⁰

La libertad formal frente a instancias externas e internas mueve a explorar los círculos concéntricos de esta independencia y a establecer, ante todo, una primera distinción indispensable. Efectivamente, “autonomía haría referencia a un poder limitado de autonormación y, por extensión, de autogobierno, distinguiéndose así con claridad de soberanía como poder en principio ilimitado de autonormación y autogobierno”.⁴⁰¹ La autonomía, pues, se mueve dentro del espacio que la soberanía permite. Hablo, por supuesto, de libertades formales. Otra cosa son las libertades materiales, que se plantean —surgen, evolucionan, se matizan, desaparecen— fuera del ámbito del derecho, y por ello constituyen datos o experiencias metajurí-

³⁹⁷ James, Cyril M. F., “L'autonomie universitaire. Sa signification aujourd'hui. Introduction”, en Varios autores, *L'autonomie universitaire. Sa signification...*, cit., p. VII; 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. 69, y Martínez Della Rocca, Salvador, *La lucha por la autonomía universitaria...*, cit., pp. 97 y 98.

³⁹⁸ “El ser universitario no implica una prerrogativa superior a los derechos del común de los ciudadanos, ni le excluye de los ordenamientos jurídicos que considera a todo hombre igual frente a sus semejantes, frente a las autoridades y frente a la ley”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 421.

³⁹⁹ “La UNAM no ignora —señala el rector De la Fuente— que es una institución descentralizada del Estado mexicano y que, en consecuencia, debe asumir los mandatos legales de carácter general que rigen la vida de la sociedad mexicana. La UNAM promueve y respeta el Estado de derecho”. De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, cit., p. 55.

⁴⁰⁰ 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. 72.

⁴⁰¹ Oliver Araujo, Joan, “Alcance y significado de la «autonomía universitaria»...”, cit., p. 22.

dicas. Son, de alguna manera, el poder material de ejercer el derecho que formalmente se tiene.

El Estado admite que estas instituciones dispongan —o más acentuadamente: que deben disponer, conforme a los fines que sirven— de sus propios órganos de gobierno, con sustento en la ley respectiva, y con la facultad de resolver cómo se incorporarán y se relacionarán entre sí sus titulares. La Universidad, una comunidad, requiere autoridades que sean a un tiempo el producto y la garantía del “pacto social interno” entre los integrantes de la comunidad misma, y del “pacto social externo” entre la comunidad nacional y la universitaria, habida cuenta de que la Universidad es una persona de derecho público (social), instituida y constituida para atender un interés asimismo público (social). El autogobierno es una manifestación medular de la autonomía de la Universidad: facultad y responsabilidad de gobernarse a sí misma.⁴⁰² Al igual que la autorregulación, expresa la voluntad universitaria: “decisión de la comunidad, en los temas en que la autoridad universitaria toma una decisión institucional”, de manera individual o colectiva.⁴⁰³

El autogobierno, sujeto a límites constitucionales,⁴⁰⁴ trae consigo facultades ejecutivas, las trae también normativas y jurisdiccionales de carácter interno. Aquéllas, las normativas, se despliegan igualmente sobre otras atribuciones y garantías autonómicas, porque constituyen el cimiento necesario de toda la vida universitaria.⁴⁰⁵ Esto ocurre en virtud del principio de legalidad o, quizá mejor, de juridicidad, que caracteriza al Estado de derecho, en oposición a la arbitrariedad o a la discrecionalidad. Ya me he referido a todo esto en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, bajo la Ley de 1945.

Por cierto, se ha dicho que las atribuciones jurisdiccionales que se confirieron alguna vez a las universidades para juzgar y sancionar a estudiantes

⁴⁰² 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. 86.

⁴⁰³ González Pérez, Luis Raúl y Guadarrama López, Enrique, *Autonomía universitaria y universidad pública...*, *cit.*, pp. 53 y 80.

⁴⁰⁴ La Universidad “está obligada a respetar los principios constitucionales a que está sujeto todo órgano o institución del Estado” y a que el autogobierno guarde “relación con los fines de docencia, investigación y difusión de la cultura, enmarcados en lo que es la educación superior en el país”. *Ibidem*, pp. 41 y 42.

⁴⁰⁵ Implican capacidad de darse sus normas “en el ámbito de un ordenamiento específico, que está por encima de una norma dada”: establecer organización y realizar sus fines con poderes propios, “pero limitados en el marco del sistema jurídico vigente”. Egea Díaz, Natalia; Mula Gómez, Antonio J., y Tobarra Ochoa, Pedro, *Universidad, autonomía y financiación*, Murcia, Universidad de Murcia, 2001, p. 28.

y maestros en casos contenciosos y criminales, lejos de ser una expresión de autonomía constituyen una negación de ésta. Semejante atribución acredita que esas instituciones no son autónomas, sino forman parte del poder público.⁴⁰⁶ Esta conclusión parece implicar que sólo los órganos centrales del Estado pueden ejercer atribuciones jurisdiccionales, y que quien las posee y ejerce constituye, por lo tanto, un órgano central del Estado, aunque alegue otra calidad.

Creo que las cosas pueden verse de manera diferente. Es verdad que la función jurisdiccional es uno de los datos nucleares del Estado, lógica e históricamente, pero también lo es que éste, en el curso de su evolución, ha podido descentralizar algunas expresiones de esa función, encomendándolas o reconociéndolas a otros órganos o personas, y que esa descentralización —extracción de sí mismo, para crear otra figura y atribuirle funciones originalmente centralizadas— constituye un rasgo característico de la autonomía. El ente autónomo no es parte del poder público en el sentido que solemos atribuir a esta expresión (aunque ciertamente sea parte de la administración paraestatal), sino posee personalidad propia y atribuciones segregadas del órgano central, que ejerce conforme a su propio estatuto y por sus propias instancias.⁴⁰⁷

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

⁴⁰⁶ Esta es la opinión de Becerra López, José Luis (*La organización de los estudios en la Nueva España*, México, 1963, p. 274), que cita Valadés, Diego, *El derecho académico...*, cit., pp. 61, 62 y 105.

⁴⁰⁷ En el caso de la Universidad, las atribuciones jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales se hallan distribuidas en diversas instancias. En otro lugar de este ensayo me refiero a las facultades de este carácter que tiene la Junta de Gobierno. Añádanse las que, conforme al Estatuto General, posee el Tribunal Universitario en relación con profesores, investigadores y alumnos (artículo 82), por el “incumplimiento de las obligaciones que específicamente les impone la Ley Orgánica, el estatuto y sus reglamentos” (artículo 79). Tómese en cuenta, asimismo, las diversas competencias que el propio Estatuto coloca en manos de la Junta de Gobierno, el rector y el Consejo Universitario (artículos 80 y 81). Las resoluciones del Tribunal Universitario no adquieren firmeza inmediatamente. Pueden ser revisadas, a solicitud de cualquiera de los interesados, por la Comisión de Honor del Consejo Universitario (artículos 100 y 101 del Estatuto General, y 23 a 31 del Reglamento del Tribunal Universitario y de la Comisión de Honor, de 1998).

términos de la competencia universitaria y siempre deja libre el ejercicio de las facultades que pudieran corresponder, al amparo de la ley penal ordinaria, a las autoridades públicas de este ramo.

La juridicidad alcanza también a las formaciones descentralizadas o autónomas del Estado, como lo acredita el acertado viraje de la jurisprudencia federal que últimamente reconoció a las universidades el carácter de autoridades responsables para efectos de amparo. Viraje, éste, realista y garantista, que no tiene que ver solamente, por supuesto, con las universidades públicas.⁴⁰⁸ Quedó superado por la realidad el criterio tradicional sobre autoridad responsable, que databa de 1919 y alojó bajo este concepto a “todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen”.⁴⁰⁹ La evolución del Estado y la aparición de órganos públicos que llegaron a integrar la administración paraestatal condujeron a que ese concepto de autoridad, ajeno a la nueva realidad dejara a los ciudadanos indefensos frente a los órganos emergentes.

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

⁴⁰⁸ La propia Universidad se ocupó, de tiempo atrás, en caracterizar el sentido que para ella tiene el concepto de autoridad. Esta palabra, “que emplea la Ley al referirse a los órganos de la Universidad, no tiene el restringido sentido de órganos del poder público, sino el más amplio de órganos de representación y de decisión de la institución en el campo propio de acción de ésta, delimitado por su estatuto de autonomía”. “Declaración del Consejo Universitario de 1933”, *cit.*, p. 4. En esta obra menciono sentencias del Poder Judicial Federal a propósito del alcance de la autonomía y de los derechos del individuo frente a las universidades autónomas. *Cf.* asimismo, Solís Sánchez, Renán Ermilo, “Pronunciamientos relevantes del Poder Judicial de la Federación en materia de autonomía universitaria”, en Barzana García, Eduardo; Martuscelli Quintada, Jaime y Morales Ramírez, María Ascensión (coords.), *La autonomía universitaria en México*, *cit.*, pp. 470 y ss., y Astudillo, César, “Aproximación a la autonomía de las universidades e instituciones de educación...”, *cit.*, pp. 180 y ss. y 194-197.

⁴⁰⁹ Tesis 300, “Autoridades para efectos del juicio de amparo”, *Jurisprudencia 1917-1988. Apéndice al Semanario Judicial de la federación, Segunda Parte. Salas y Tesis Comunes*, México, 1989, p. 519.

fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo (el tribunal) debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades”.⁴¹⁰

Las universidades públicas, que a título de organismos descentralizados “forman parte de la administración pública”, por ello “integran la entidad política a la que pertenecen, esto es, la federación o la correspondiente entidad federativa”. Su autonomía “les habilita para emitir disposiciones administrativas de observancia general”. Quien se acoge a ellas puede incorporar “en su esfera jurídica un conjunto específico de derechos y obligaciones”. La resolución interna que afecta éstas “constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo, ya que se traduce en el ejercicio de una potestad administrativa”.⁴¹¹

En los términos de la legislación constitucional y secundaria mexicana, el orden jurídico nacional, conforme a las respectivas competencias materiales, personales y territoriales, conserva plena vigencia. La iniciativa de 1979 puso énfasis en esta circunstancia: la autonomía no es —señaló— una “fórmula de enfeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado”,⁴¹² idea que ha sido frecuentemente expresada por quienes se ocupan en estos temas.⁴¹³

El alcance de la autonomía en el sistema de la Constitución Política ha sido explorado por la Suprema Corte de Justicia. Dado que las universidades públicas son organismos públicos descentralizados, se hallan dotadas

⁴¹⁰ “Autoridad para efectos del juicio de amparo. Lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado”. Novena época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, febrero de 1997, Tesis: P. XXVII/97, p. 118. Común.

⁴¹¹ “Universidades públicas autónomas. La determinación mediante la cual desincorporan de la esfera jurídica de un gobernado los derechos que le asistían al ubicarse en la situación jurídica de alumno, constituye un acto de autoridad impugnabile a través del juicio de amparo”. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, marzo de 2002, Tesis: 2a./J. 12/2002, p. 320, Administrativa. Jurisprudencia.

⁴¹² Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 419.

⁴¹³ La extraterritorialidad es un “mito”. Cfr. Soberón, Guillermo, “Significado de la autonomía...”, cit., p. 6. Alfonso Noriega Cantú refuta la pretensión de que “los límites territoriales de la Universidad son materia extraterritorial de la influencia de las autoridades estatales”. “Con la iniciativa presidencial el Estado reconoce su obligación de respetar irrestrictamente la autonomía”, *ibidem*, p. 13. Autonomía no es extraterritorialidad. Cfr. Sánchez Cordero, Jorge, “El mejor homenaje del Ejecutivo a la UNAM en el cincuentenario de su autonomía”, *ibidem*, p. 20.

—señaló el Pleno— con “autonomía especial, que implica autonormación y autogobierno, sin que ello signifique su disgregación de la estructura estatal, ya que se ejerce en un marco de principios y reglas predeterminadas por el propio Estado, restringida a sus fines”.

La UNAM —añade la Corte— “se encuentra facultada para gobernarse a sí misma, a través de sus propios órganos, así como para autonormarse o autorregularse, es decir, aprobar las normas que habrán de regir en su interior, lo que se traduce necesariamente en la aprobación y emisión de su propia legislación, así como en la creación de sus propios órganos de gobierno, entre ellos los encargados de resolver las controversias que se deriven del incumplimiento de su propia normativa”.⁴¹⁴ Esto permite la instalación de órganos facultados para resolver, en la instancia universitaria, los litigios que se planteen a propósito de la vida interior, que no son tribunales especiales en el sentido previsto y proscrito por el artículo 13 constitucional.⁴¹⁵

Por supuesto, la autorregulación y el autogobierno se plantean en el marco de la unidad y soberanía del Estado. No rompen aquélla ni soslayan ésta. “La autonomía de las universidades públicas —sostiene la jurisprudencia federal— es una atribución de autogobierno que tiene su origen en un acto formal y materialmente legislativo proveniente del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales”.⁴¹⁶

Queda claro que la autorregulación y el autogobierno de las universidades se presentan dentro del marco de la soberanía estatal, con arreglo a la legislación nacional y con subordinación a los actos que emanen de esa soberanía y se concentren en esa legislación. También queda claro que, en virtud de la autonomía constitucionalmente reconocida, las universidades son la única instancia reguladora en cuestiones internas, y sólo a sus órganos compete, con exclusión de otras instancias, la conducción del conjunto, sin que ello obste a la operación de instrumentos de control de constitucio-

⁴¹⁴ “Autonomía universitaria. Su alcance”. Novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, mayo de 2003, tesis: 1a. XI/2003, p. 239. Administrativa. Tesis aislada.

⁴¹⁵ En efecto, no operan sobre individuos y casos aislados: “su ámbito de competencia comprende a toda la comunidad universitaria de ese centro de estudios (la UNAM) y por todos los hechos o actos que infrinjan las normas universitarias”. “Tribunales especiales. El Tribunal Universitario y el Consejo de Honor de la Universidad Nacional Autónoma de México, no tienen esa calidad”. Novena época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVII, mayo de 2003, Tesis: 1a. XII/2003, p. 245. Administrativa. Tesis aislada.

⁴¹⁶ “Autonomía universitaria. Origen y alcance de las atribuciones de autogobierno conferidas a las universidades públicas”. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, abril de 2002, Tesis: 2a. XXXVI/2002, p. 576. Administrativa. Tesis aislada.

nalidad que se despliegan con alcance general y son inherentes al Estado constitucional de derecho.⁴¹⁷

Si las universidades autónomas derivan su existencia y su estatuto de un acto del Estado, se mantienen vinculadas por esa fuente formal, que puede reconsiderar su naturaleza, recuperar su gobierno y modificar sus fines.⁴¹⁸ Sería, es verdad, un paso incalculable hacia atrás; un disparate histórico, aunque formalmente eficaz. Habrá que valorar con exquisito cuidado cualquier reconsideración de la ley universitaria, sin olvidar que los vaivenes del pasado, un pretérito accidentado, no regresaron después de 1945 en lo que toca a la legislación autonómica y a la estructura que ésta creó. Por el contrario, el andamiaje del 45 ha resistido la dura prueba que le propusieron muchos años de inquietantes vicisitudes en la vida del país, que una y otra vez llamaron a las puertas de la Universidad, las forzaron inclusive, pero no derruyeron su legislación. Mejor todavía, esta firmeza permitió sortear el asedio, una y otra vez.

En este punto conviene reflexionar sobre el método para expedir la regulación heterónoma que será marco y guía de la regulación autónoma y del manejo correspondiente a ésta. Contamos con diversas experiencias: desde el acto de autoridad, sin consulta a la comunidad, hasta la recepción de las propuestas elaboradas por la comunidad y su adopción como disposiciones del Estado. Esto conduce a explorar, de nueva cuenta, los mecanismos de la democracia representativa, que se atendería solamente a los órganos constituidos a través del sufragio, y de la democracia participativa, que prohíba la sistemática participación de los destinatarios de las normas y es consecuente con la visión democrática del artículo 3o. constitucional.

⁴¹⁷ Todo esto queda de manifiesto en la Declaración del Consejo Universitario de noviembre de 1933, frente a la Ley Orgánica de ese año. En el punto V se manifiesta que “[l]a Universidad Nacional de México es autónoma del Estado en cuanto a que ella misma ha de organizarse y determinarse, para el mejor cumplimiento de su misión, sin otra restricción interna que la de ajustar su trabajo al fin que le es propio y su estatuto a las bases generales contenidas en la Ley que establece su autonomía”; y en el punto VI se indica que “[l]a Universidad Nacional de México está sujeta al poder público como todas las personas o instituciones que viven en el Estado; es decir, está obligada a acatar las disposiciones y resoluciones legislativas, judiciales o administrativas, en todo aquello que no se refiera al orden interno de la Universidad misma, amparado por la autonomía”. “Declaración del Consejo Universitario de 1933”, *cit.*, p. 4.

⁴¹⁸ Refiriéndose a la UNAM, el profesor Serra Rojas señala que incluso en los casos en que el Estado ha acordado la “máxima autonomía” a un organismo descentralizado, “siempre se reserva la facultad para modificar ese régimen jurídico por medio de la ley”. Serra Rojas, *Derecho administrativo. Doctrina...*, *cit.*, t. I, p. 599.

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

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

Supra tomamos nota tanto de las atribuciones regulatorias inherentes a la autonomía universitaria, en los términos de la fracción VII del artículo 3o. constitucional, como del reconocimiento que el Estado ha hecho, a través del artículo 2o. de la Ley General de Educación Superior —prudente y consecuente con la naturaleza de esa autonomía—, sobre la necesidad de que en el curso de los procesos legislativos que culminen en normas aplicables a las universidades autónomas, a partir de las iniciativas de reforma o nueva legislación, se incluya la “consulta previa, responsable e informada a la 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 respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado”. Esta disposición legal no se inscribe entre las normas de la Constitución a propósito de la formación y emisión de leyes, pero tiene carácter reglamentario de la norma suprema y es congruente con el desarrollo y las características de la autonomía en México.

El propio artículo 2o. señala que los procesos legislativos relacionados con las leyes orgánicas de las universidades e instituciones autónomas respetarán las previsiones contenidas en las normas constitucionales a propósito de la autonomía. Parecería innecesaria esta insistencia en el respeto a la

norma suprema, pero el énfasis del legislador pone de manifiesto el cuidado que se ha querido tener frente a eventuales arrebatos legislativos —que pudieran provenir de posiciones personales, convicciones políticas o intereses de grupo o sector, ajenos a la vida universitaria—, en la atención y prevalencia de los rasgos esenciales de la autonomía prevista en la ley fundamental.

Conviene reflexionar sobre la fórmula que aporta ese artículo 2o. Se habla de consulta previa,⁴¹⁹ esto es, anterior a los actos de análisis y aprobación del proyecto por el Poder Legislativo, no en cualquier momento de ese análisis, y mucho menos cuando éste ha concluido. Tampoco se alude a cualquier sondeo de opinión, que pudiera ser ligero, superficial o parcial, sino a una consulta responsable e informada. Para ello es preciso que quienes serán consultados actúen con máximo rigor y clara competencia —de los que deriva su responsabilidad— y con elementos de juicio suficientes que permitan ponderar el sentido y el alcance de las normas propuestas —consulta informada— a fin de emitir un parecer acerca de la pertinencia y conveniencia de dichas disposiciones, parecer que va más allá del simple comentario.

En los términos del artículo 2o. de la Ley de Educación Superior, la consulta de referencia, garantía de racionalidad, se dirige a los “órganos de gobierno competentes” de la Universidad o institución autónoma, y debe contar con una “respuesta explícita de su máximo órgano de gobierno colegiado”. Al tenor de estas expresiones, es posible distinguir dos extremos: primero, el destino general de la consulta; luego, la legitimación para responder a ella. Ésta debe alcanzar a todos los órganos de gobierno competentes, es decir, a todas las instancias cuyas atribuciones se interesen según el contenido del proyecto. En el caso específico de la UNAM —y sin perjuicio de explorar, como es procedente hacerlo, el parecer del mayor número de integrantes de la comunidad universitaria—, la consulta formal conducente a la emisión de normas puede y debe dirigirse a los diversos órganos de la institución a los que la Ley Orgánica de ésta confiere facultades de actuación, regulación y control en todos los ámbitos que pudieran resultar afectados o cuyo interés institucional venga a cuentas según las características del tema sujeto a examen.

En cuanto a la respuesta, es preciso distinguir las características que previene la Ley de Educación Superior. Digamos, ante todo, que esa res-

⁴¹⁹ Sin perjuicio, por supuesto, de que la propuesta provenga de la propia comunidad universitaria. Cfr. 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. 90.

puesta, culminación de la consulta previa, debe ponerse en conocimiento de la autoridad legislativa como condición para el desempeño regular de ésta; de lo contrario habría un vicio de procedimiento que determinaría la irregularidad del proceso y, por lo tanto, de su resultado.

La respuesta ha de ser explícita, es decir, resolver en forma clara y directa todos los puntos sujetos a consulta, y provenir del máximo órgano de gobierno colegiado, que a su vez habrá escuchado los puntos de vista de otras instancias internas. En la estructura de la UNAM hay dos instancias colegiadas de máximo rango, con específicas atribuciones, que no se excluyen entre sí: el Consejo Universitario y la Junta de Gobierno.⁴²⁰ A mi entender, ambos deben pronunciarse sobre la consulta, razonando sus respectivas posiciones en orden al tema del proyecto, a las eventuales consecuencias de ésta y a las soluciones idóneas para la vida universitaria y la efectividad de la autonomía.

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

Muchas tormentas, que al cabo se tradujeron en quebranto para la Universidad, y luego en normas nuevas para regenerar la marcha, tuvieron que ver con este asunto espinoso, que debiera resolverse —así lo consideró la Ley Caso— en función del interés universitario y de la defensa institucional. En este punto se acuña el principio: que la Universidad gobierne a la Universidad, sin injerencias externas. Para recordar a Sierra, aunque su Ley no alcanzó la altura de su pensamiento: “el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma”.⁴²¹

Evidentemente, el autogobierno adecuado y eficaz, consecuencia de la autonomía y factor, él mismo, de autonomía —puesto que su buena marcha previene o por lo menos modera o sortea tentaciones externas y apremios

⁴²⁰ En algunos extremos, el Consejo adopta decisiones vinculantes para la Junta; en otros, prevalecen las decisiones de la Junta. Así, en el primer caso, cuando el Consejo decide la integración de la Junta, conforme al artículo 4o. de la Ley Orgánica de la UNAM, y en el segundo, cuando la Junta resuelve sobre conflictos en los que sea parte el Consejo, bajo los artículos 6o. y 9o. de la misma ley.

⁴²¹ Sierra, Justo, “Discurso pronunciado en la inauguración...”, *cit.*, p. 191.

internos— supone una articulación racional, una armonía constructiva, no exenta, por supuesto, de posiciones discrepantes, entre las diversas autoridades en las que se deposita por mandato de la ley, legitimado por el plebiscito cotidiano de los universitarios, la conducción de la vida académica y administrativa, con todo lo que ello significa en orden a la compleja urdimbre de las relaciones internas y externas. Esta operación saludable de los órganos de autoridad, capaces de advertir las tensiones y escuchar y encauzar las instancias, contribuye al favorable desempeño de la “democracia universitaria”, legal y legítima, merced a ese plebiscito y a esa perspicacia.

La forma de gobierno de una universidad autónoma no se puede trazar, necesariamente, a la imagen y semejanza del gobierno de la sociedad, en general. Hay, por cierto, similitudes apreciables, a partir de las funciones que es preciso cumplir en ambos casos: por ejemplo, regular, administrar, juzgar. Pero difieren las formas de hacerlo en la sociedad política, con sus propias reglas y sus objetivos característicos, y en la sociedad académica, con los suyos. Carpizo comenta: mientras la autoridad en el gobierno de la sociedad “se funda en el concepto de soberanía popular, en una Universidad pública y autónoma la autoridad deriva de su legislación y de su naturaleza y fines esencialmente académicos”. En fin de cuentas, “la razón del gobierno universitario es el cumplimiento de los fines institucionales y el desarrollo de los proyectos académicos”.⁴²² A este respecto, el rector Sarukhán señaló que “en uso de la autonomía que formalmente le otorga la Ley Orgánica, la UNAM ha establecido formas de gobierno afines a las funciones que tiene asignadas”. En consecuencia, el gobierno de la institución “tiene una estructura y mecanismos de operación propios de la vida universitaria”.⁴²³

En el examen de este tema, procede mencionar aquí las tendencias y soluciones que han aparecido en la vida de nuestras universidades, y específicamente de la Nacional Autónoma de México, acerca de la designación de titulares de los órganos de gobierno. Esta es una cuestión debatible y debatida, que a menudo suscita enérgicos debates colmados de razones o, por otra parte, de pasiones, intereses y pretensiones que pudieran ser deleznable. Vale la pena mirar hacia la razón y la experiencia —los designios y

⁴²² Carpizo, Jorge, “El ser y el deber ser...”, *cit.*, p. 659.

⁴²³ “Informe anual 1997”, en *Gaceta UNAM*, 16 de febrero de 1998, Suplemento especial, p. III. En otra oportunidad, el rector Sarukhán observó: “estamos obligados a encontrar, dentro del marco de la legislación que nos rige, los métodos de toma de decisión, las normas académicas y las formas de gobierno que garanticen, de la mejor manera posible, los niveles de calidad necesarios para que la educación que se imparta, los títulos que se otorguen y la investigación que se realice en nuestra Casa de Estudios, redunden en el avance social y cultural de nuestra sociedad”. Sarukhán, *Discursos 1990...*, *cit.*, p. 90.

los hechos en la historia de las universidades y los institutos autónomos— a la hora de optar por alguna de las posiciones en pugna, o al tiempo de proponer soluciones intermedias que recojan lo mejor de cada una.

Ya aludí a las formas de gobierno propias de la vida universitaria, que sostienen ésta y militan por su autonomía con los datos que le son inherentes. Es importante insistir en que esas formas de gobierno no son necesariamente las mismas para todas las sociedades, desde la nación hasta los pequeños agregados específicos, ni operan con los mismos méritos e idéntica eficacia en todos los planos y para la toma de todas las decisiones y la solución de todos los problemas. Lo importante, sin duda, es que cada una de aquellas formas tome en cuenta, como sustento de sus determinaciones y operaciones, dato de racionalidad y pertinencia, la reflexión de los integrantes del conjunto, su buen camino, su mejor destino, siempre conforme a la naturaleza del grupo, sus debilidades y fortalezas, su trayectoria, los valores y bienes que encarna y representa.

Hay una bandera común y plausible: democracia, que es fuente y destino de la misión universitaria en una sociedad que se quiere libre y justa. Pero la democracia, bandera común, corre por distintos cauces y adopta varias expresiones. De ahí la relevancia de optar por el cauce y adoptar la expresión —métodos, medios, instrumentos, procedimientos— que se acomode mejor al alto fin perseguido, cuidando de que el autoritarismo —manifestación de una dictadura, en potencia o en acto— no domine la plaza al amparo de aquella bandera. En la vida de nuestro país hay experiencias de este signo, abiertas o encubiertas, en el pasado y ahora mismo.

La historia de nuestras universidades muestra diversas fórmulas electorales para resolver el gobierno universitario. Hay quienes sostienen que en este ámbito debiera operar el principio democrático aritmético y universal, distribuyendo la potestad electoral entre todos los miembros de la comunidad universitaria por igual. Éstos, animados por candidaturas, facciones y partidos (internos o externos, en sentido estricto o amplio), expuestos en asambleas y recibidos en comicios a la manera de las elecciones de gobierno, ungirían con sus votos a los aspirantes a ocupar una rectoría, un puesto en órganos colegiados, la dirección de un plantel. También hay quienes patrocinan métodos de elección diferentes, que sirvan adecuadamente a los fines de un centro de estudios superiores, libre y plural, sin injerencias de corrientes de poder político que operan y resuelven fuera de la institución, y cuya influencia desviaría a ésta de su papel y de su sentido, poniéndola al servicio de facciones, partidos o caudillos. Estos son los extremos de una dialéctica persistente.

En el panorama histórico y actual de nuestras universidades hemos visto la aplicación de ambos criterios y cosechado sus respectivas consecuencias. La UNAM, al cabo de un largo proceso de cambios normativos determinados por la variedad de las circunstancias que han salido a su paso, cuenta hoy con un sistema de elección de autoridades que ha probado sus ventajas y mantenido a salvo de naufragios la autonomía universitaria, siempre asediada. En otras instituciones el método de elección y gobierno ha marchado por otro camino, al cabo de profundas crisis: se ha optado por la elección universal, el imperio de asambleas, el remedo de la lucha política externa, la recepción de corrientes de poder político o económico que imponen giros de conveniencia a las instituciones universitarias. Los resultados están a la vista.

Me ocuparé en seguida de las principales autoridades universitarias. La representatividad y la sensibilidad del Consejo, que en anteriores ordenamientos fue “suprema autoridad”, y que es factor de congregación, reflexión y decisión, constituyen datos preciosos de la vida universitaria: impulso, baluarte, garantía. Difícilmente se tendría en pie el sistema autonómico sin un Consejo que lo sustente, lo incremente, lo regule.

Por otra parte, se debe destacar la compleja y en ocasiones angustiosa posición de un rector, distinguido como “jefe” de la institución y llamado a asumir, como tal, una suma de tareas: defensor de la autonomía —tarea que puede constituir el signo de una gestión rectoral—,⁴²⁴ conductor de las actividades académicas, articulador de las tareas administrativas, factor de las relaciones laborales, gestor de recursos, conciliador de corrientes, pretensiones y posiciones, moderador de las disputas internas, negociador político, actor social, promotor de la imagen de la Universidad, comunicador persuasivo y eficaz, patrono de gremios y sociedades.

He ahí una letanía de exigencias, de las que no puede desembarazarse un rector. Todo esto implica una abrumadora carga de responsabilidades y expectativas, cuya insatisfacción puede dar lugar a nuevas y distintas responsabilidades. Para hacer frente a estas “atribuciones” legales o “metalegales” —pero siempre indispensables—, el rector sólo cuenta con un

⁴²⁴ Así, por ejemplo, se ha escrito sobre el desempeño del rector Pablo González Casanova (“La preservación de la autonomía universitaria y de su condición de pluralidad fue la constante de su rectorado”, manifiesta Ricardo Pozas Horcasitas. “Pablo González Casanova”, *Nuestros maestros*, México, UNAM, Secretaría General, Dirección General de Asuntos del Personal Académico, 1992, t. I, p. 148). También fue evidente, en este mismo sentido, la preocupación constante, a la sombra —no diré a la luz— de las circunstancias prevalentes, del rector Barros Sierra. Pero ciertamente todos los rectores, en mejores o peores momentos, han debido librar su propia y ardua batalla a favor de la autonomía.

elemento de poder: la confianza que pueda despertar y la autoridad moral que sepa obtener, mantener y ejercer.⁴²⁵ Es esto lo que le permite, con igual eficacia y dignidad, presidir el más exigente acto académico o encabezar una manifestación callejera de universitarios para evitar, corriendo ciertos peligros, la aparición de otros infinitamente mayores que pudieran lesionar, acaso irremparablemente, a la institución.⁴²⁶

Es aquí donde aparece como cuestión relevante, centro de muchos debates, la Junta de Gobierno de la Universidad, tema que ya examiné con algún detalle al referirme a la Ley de 1945, a la que se debe esta aportación singular y significativa para la vida institucional universitaria. Como dije, en la exposición ante el Consejo Constituyente Universitario, el rector Caso justificó la propuesta a favor de aquel cuerpo, que constituye uno de los datos característicos de la Ley que se identifica con el nombre del ameritado rector. Entre otras consideraciones, que también transcribí o a las que hice remisión, Caso sostuvo: “Se ha pensado que es indispensable colocar la facultad de nombramiento, en un cuerpo colegiado que carezca totalmente de intereses personales, dentro de la Universidad, y que se guíe en sus decisiones exclusivamente por el beneficio de la institución”.⁴²⁷ El proyecto siguió el modelo de otras universidades del mundo, pero la solución mexicana posee características propias. Es un sistema de elección de segundo grado o indirecta, toda vez que el Consejo, constituido en buena proporción por miembros electos, a su vez elige a los integrantes de la Junta.

Se ha querido, por este medio, reconocer una experiencia largamente observada y padecida y superar las deficiencias y los tropiezos del pasado. Para ello es preciso sustraer el sistema de designación de autoridades —rector y directores académicos— y, eventualmente, de resolución sobre litigios internos, del conflicto y la confrontación, a los que no son ajenos los intereses estrictamente políticos, que siempre miran hacia la Universidad. Es preciso resistir, con el muro de un cuerpo colegiado respetable y respetado, las tentaciones y presiones externas, que procuran girar a la Universidad hacia el juego exterior. Muchas de ellas cifran en éste su prurito intervencionista, no

⁴²⁵ En palabras del rector Carpizo, “dentro y fuera de la Universidad, la fuerza que un rector puede tener es la de carácter moral y la que dimana directamente de las leyes de la institución”. “A la comunidad universitaria, al comienzo de la huelga estudiantil”, *Discursos y afirmaciones...*, cit., p. 407.

⁴²⁶ Cfr. la explicación de Barros Sierra acerca de la manifestación encabezada por él, al frente de funcionarios y alumnos de la Universidad, en una circunstancia en la que, según manifestó, “jamás se había visto tan amenazada o tan gravemente amenazada la autonomía de la Universidad”. Barros Sierra, Javier, 1968. *Conversaciones con Gastón...*, cit., p. 128.

⁴²⁷ Caso, Alfonso, “Presentación ante el Consejo Constituyente...”, cit., p. 267.

en el ideal universitario ni en la función específica de la Universidad, ni en la libertad académica, ni en la formación de profesionales competentes para satisfacer la esperanza del pueblo. Por eso hay que valorar el instrumento a la luz del servicio que brinda a la causa que lo instituye: la autonomía.

La jurisprudencia también ha examinado esta materia. En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional, el gobierno de la República carece de facultades de vigilancia y control directo sobre la Universidad: por ello, “la elección de los funcionarios de la universidad no puede ser cuestionada por el Estado, sino, en todo caso, por los propios integrantes de la comunidad universitaria a través de los mecanismos establecidos en su propia legislación”. La autonomía, que permite a la Universidad organizarse como lo estime conveniente, entra en juego cuando aquélla elige a sus directivos.⁴²⁸ Autonomía no significa exclusión jurisdiccional. Este es un tema recurrente en el debate sobre la autonomía. Ya me referí a la unidad y a la soberanía del Estado, que implican concentración suprema de jurisdicción. La extraterritorialidad es una ficción. Bajo ese nombre se suele identificar, más bien, una contención jurisdiccional o inmunidad en virtud de costumbres, convenios y tratados del sistema internacional, que no alcanzan a las universidades. Quedó atrás el sistema de santuarios que fracturaba la plenitud de la jurisdicción estatal.

Sin embargo, en la hora de tensiones entre el Estado y la Universidad, y de amenazas para las libertades universitarias —cátedra, investigación, deliberación—, ha tenido explicación y bandera una corriente contraria, que se resiste a reconocer esa plenitud. Se ha tratado, con buena fe, de mantener la libertad a salvo; y con mala, de refugiar pretensiones y acciones inaceptables que en rigor lesionan la autonomía, porque erosionan las funciones universitarias y menoscaban las libertades que éstas requieren.⁴²⁹

Aquellas tensiones llegaron a las leyes y algunas reconocieron la inviolabilidad de los recintos universitarios.⁴³⁰ Una aleccionadora expresión acerca

⁴²⁸ “Universidad Nacional Autónoma de México. La elección de sus funcionarios no puede ser cuestionada por el Estado”. Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, IV Segunda Parte-1, p. 568.

⁴²⁹ De la Fuente, al invocar reflexiones de José Revueltas sobre la función crítica de la conciencia universitaria, señala: “Esta característica tan propia de la naturaleza universitaria no implica de manera alguna, como tantas veces se ha insistido, extraterritorialidad; no significa la creación de un Estado dentro de otro Estado; pero sí significa un total respeto del Estado hacia las formas de organización y gobierno de las universidades, y desde luego a sus valores supremos: la libertad de cátedra, la libertad de investigación y de creación, y la capacidad para administrar un patrimonio”. De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, *cit.*, p. 55.

⁴³⁰ García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina...*, *cit.*, pp. 31 y ss. Reconocen esa inviolabilidad las Constituciones de Ecuador (artículo 355), Haití

de los motivos —y las razones— de la preservación de los recintos universitarios es la que aporta Fernando Castillo Velasco, en Chile, cuando dice: “El lenguaje de la Universidad y el de la policía política no son idénticos. Se requiere, por tanto, una traducción (provista por) la mediación de las autoridades universitarias. Y esto es lo que entendemos por extraterritorialidad relativa”.⁴³¹

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

En la etapa preautonómica, la responsabilidad existía, directa, frente al Estado. En la era autonómica, sin pérdida de aquella relación, que sigue siendo consustancial a la formación descentralizada, destaca otra vertiente: responsabilidad ante los universitarios, ante el pueblo, ante la nación. Así, el espacio que deja el retiro del Estado lo ocupa la comunidad: nacional y universitaria, en sus planos respectivos. Las universidades públicas —dijo la iniciativa de adición constitucional de 1979— deberán responsabilizarse del cumplimiento de sus deberes “primeramente ante las propias comunidades (universitarias) y en última instancia ante el Estado”.⁴³²

La rendición de cuentas es una expresión de la responsabilidad; acredita el cumplimiento del deber asumido y abre la puerta, en su caso, a las consecuencias que resultan del incumplimiento.⁴³³ Por lo que toca a la

(artículo 34: salvo flagrancia y uso del establecimiento educativo para propósitos que le son ajenos) y Venezuela (artículo 109).

⁴³¹ García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina...*, cit., p. 34, núm. 29.

⁴³² Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 419.

⁴³³ El punto surgió en el proceso de reforma constitucional. El diputado Pablo Gómez preguntó: “¿a quién han de rendirle cuentas las universidades? ¿Al Estado? ¿Al poder público? ¿A los mexicanos en general, quizá? Yo creo que en términos generales las universidades en el ejercicio de su autonomía dan cuenta al pueblo mexicano de su actividad y los ciudadanos deben tener la garantía de influir, pero no utilizando el aparato coercitivo del Estado, sino desde el punto de vista político-ideológico en la universidad”. *Ibidem*, p. 448. El diputado Sánchez Cárdenas sostuvo: “No es posible que desde el punto de vista económico podamos aceptar que las universidades reciban subsidios, a veces muy elevados, y no tengan que rendir cuentas ante nadie”. Deben hacerlo ante la Cámara de Diputados, acerca de los recursos “que el poder público y el Estado les proporcionan para cumplir con sus funciones”.

Universidad, se ha manifestado —en palabras del rector Barnés de Castro— que la autonomía conferida por la sociedad a la Universidad implica “la responsabilidad de ejercerla no sólo con inteligencia y prudencia, sino con una clara conciencia del compromiso que tiene con la sociedad, así, debe rendir cuentas de su cumplimiento”.⁴³⁴ En el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores acerca del proyecto de reforma al artículo 3o. constitucional se mencionó que las universidades “están obligadas a informar y justificar” ante las autoridades federales y estatales correspondientes, el debido manejo de los fondos que éstas les asignan para la realización de sus objetivos.⁴³⁵

En la hora reciente, la *accountability*, acompañada de la “transparencia”, como se suele decir, es exigencia que enfrentan cotidianamente el Estado y las instituciones públicas. La transparencia contribuye a la defensa frente a intereses externos, particularmente los estatales, y permite el despliegue de las funciones educativas. Se ha generalizado en las universidades públicas “porque se ha socializado la idea como una condición necesaria de cualquier gestión gubernamental que se pretenda responsable y sujeta al escrutinio de nación”.⁴³⁶ Transparencia es la natural demanda y el consecuente derecho de quien brinda confianza —sea a través del sufragio, sea por otros medios—, recursos y apoyo, y desea saber qué hace, en respuesta y correspondencia, el destinatario de aquéllos. Ahora bien, la expectativa de información no se reduce al conocimiento sobre el destino de las aportaciones. Pretende mucho más que un estado de cuenta. Quiere, en efecto, que los buenos datos numéricos se traduzcan en buenos

Ibidem, p. 503. Por su parte, otros analistas de esta materia aseguran que hay conciliación entre autonomía y rendición de cuentas, no sólo de recursos materiales, sino también de los “procedimientos implementados en el ámbito universitario, ya sean académicos, administrativos, etcétera”. Pérez Pintor, Héctor, “A cien años de la Universidad Michoacana...”, *cit.*, p. 227.

⁴³⁴ “Plan de Desarrollo 1997-2000. Programa de trabajo 1998. Síntesis”, *Gaceta UNAM*, 7 de mayo de 1998, Suplemento adicional, p. 10.

⁴³⁵ Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 516. La Universidad se halla obligada a “utilizar adecuadamente sus recursos, a justificar la forma en que decide distribuir su presupuesto y a rendir un informe público de cómo lo ha ejercido”. Soberón, Guillermo, “Significado de la autonomía...”, *cit.*, p. 7. La auditoría pública no vulnera a las universidades, sino las fortalece, aunque puede generar nuevas tensiones. *Cfr.* 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. 82.

⁴³⁶ Peschard, Jacqueline, “La transparencia como pilar de la autonomía universitaria”, en Barzana García, Eduardo; Martuscelli Quintada, Jaime y Morales Ramírez, María Ascensión (coords.), *La autonomía universitaria en México*, *cit.*, pp. 348 y 357.

resultados cualitativos y beneficios concretos.⁴³⁷ Enhorabuena que se rinda cuenta, pública y documentada, de los trabajos realizados y de los recursos utilizados, todo ello a la luz de las funciones conferidas y de las facultades y los deberes adquiridos. Así lo ha hecho la UNAM ante el Poder Legislativo, en los últimos años.⁴³⁸

En una reciente entrega de información sobre manejo de los recursos de la UNAM, presentada a la Auditoría Superior de la Federación, el rector Graue Wiechers señaló que “en el ejercicio pleno de nuestra autonomía, al entregar esta Cuenta Anual ponemos a disposición de la sociedad la información relevante sobre lo que hacemos con los medios y recursos que recibimos”. El rector calificó esta rendición de cuentas como “un acto de reciprocidad y responsabilidad social. Respondemos a la confianza depositada en nosotros y contribuimos al fortalecimiento de la democracia y de la cultura de rendición de cuentas en nuestro país”.⁴³⁹

⁴³⁷ “La sociedad mexicana —manifiesta De la Fuente— está dispuesta a seguir aportando recursos para fortalecer las instituciones públicas de educación superior, pero a cambio exige, y con razón, que los servicios que reciba de ellas sean cada vez de mayor calidad: servicios educativos, de investigación y de difusión del conocimiento que permitan a sectores cada vez más amplios beneficiarse de los programas universitarios”. De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, *cit.*, p. 55.

⁴³⁸ Los rectores de la UNAM han hecho públicos los informes de gestión presupuestaria rendidos al Congreso. *Cf.* Peschard, Jacqueline, “La transparencia como pilar de la autonomía...”, *cit.*, p. 365. Al informar sobre las actividades de la Universidad en 2001, el rector Juan Ramón de la Fuente mencionó: “con motivo de la reestructuración de la Auditoría Superior de la Federación y la ampliación de sus atribuciones, fueron entregados a la Cámara de Diputados los estados financieros de la UNAM. Con ello, la Universidad es la primera institución de educación superior del país que, en pleno ejercicio de su autonomía, pone sus finanzas a consideración de los poderes públicos de la nación y de la sociedad mexicana. Así contribuye a la consolidación en México de una cultura de rendición de cuentas”. *Memoria 2001*, México, UNAM, p. 28. En el siguiente ejercicio, el rector indicó: “En cumplimiento cabal del compromiso de rendir cuentas sobre los recursos que la sociedad deposita en ella, la Universidad ha informado con transparencia sobre el uso de los mismos, demostrando su manejo eficiente. La UNAM presentó al Congreso de la Unión su informe sobre el origen y destino de su presupuesto y se sometió, por primera vez en su historia, a la auditoría del máximo órgano de fiscalización del país: la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados”, con resultados muy satisfactorios. *Memoria 2002*, México, UNAM, p. 24. La rendición de cuentas, señala el mismo De la Fuente, es una de las responsabilidades que conlleva la autonomía. *Cf.* De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, *cit.*, p. 55.

⁴³⁹ “La UNAM entrega sus estados financieros 2022 a la Cámara de Diputados”, en *Gaceta UNAM*, 2 de mayo de 2023, p. 3.

La autonomía, que no es un valladar para la rendición de cuentas,⁴⁴⁰ sino un motivo más para rendirlas,⁴⁴¹ representa, sin embargo, un límite para las pretensiones fiscalizadoras y sus consecuencias políticas o, en su caso, jurídicas. No sería admisible, en efecto, que aquéllas se llevaran al punto de alterar la conducción de la Universidad, afectar sus funciones, disminuir sus libertades, en contravención de la fracción VII del artículo 3o. constitucional. Una cosa es comprobar el destino de los recursos del pueblo; otra, decidir fuera de la Universidad —esto es, heterónomamente— cómo se despachan las funciones y se encauzan las libertades que ampara la autonomía.

II. LOS FINES DE LAS UNIVERSIDADES Y LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Tal vez convenga iniciar las reflexiones que recoge este apartado con una referencia general a la educación, primero, y a la educación universitaria, después, para destacar de nueva cuenta la distancia que media entre la verdadera educación —que se halla en los fines de la escuela, particularmente la más alta escuela del conocimiento, con sus propias características— y la información sobre lo que somos, lo que nos ocurre, lo que nos rodea. Lo

⁴⁴⁰ La autonomía prevista en la fracción VII del artículo 3o. constitucional “no impide la fiscalización, por parte de la entidad de fiscalización superior de la federación, de los subsidios federales que se otorguen a las universidades públicas para su funcionamiento y el cumplimiento de sus fines, porque tal revisión no implica intromisión a su libertad de autogobierno y autoadministración, sino que la verificación de que efectivamente las aportaciones económicas que reciben del pueblo se destinaron para los fines a que fueron otorgadas y sin que se hubiera hecho un uso inadecuado o incurrido en el desvío de los fondos relativos”. Esto deriva de la voluntad del Constituyente Permanente, expresada en la reforma de 1980, que estableció tanto el “principio de autonomía universitaria, como la responsabilidad de las universidades en el cumplimiento de sus fines ante sus comunidades y el Estado, su (sujeción) a la ley y la obligación de rendir cuentas al pueblo y justificar el uso correcto de los subsidios que les otorgan”. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, octubre de 2002, Tesis: 2a. CXXI/2002, p. 396. Constitucional, Administrativa. Tesis aislada. Sobre el parecer de la Suprema Corte de Justicia acerca de la rendición de cuentas a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación, *cfr. Autonomía universitaria*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 83 y ss.

⁴⁴¹ “La Universidad vive de recursos públicos y tiene, en consecuencia, que rendir cuentas públicas de esos recursos”. *Intervención del rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente, durante el análisis de la Cuenta Anual 2001*, Antigua Escuela de Medicina, 1o. de abril de 2002, UNAM-DGCS-187. En el mismo sentido, *cfr. Entrevista al rector... en el marco del Simposio “Retos, análisis y prospectiva de la política social en México y en el mundo”*, Saltillo, Coahuila, 6 de septiembre de 2002, UNAM-DGCS-222.

segundo nos ofrece, en el mejor de los casos, erudición; lo primero, sabiduría. Mejor aún: la educación pone en juego todas nuestras potencialidades, alimenta nuestro designio, señala nuestro destino.

No creo que la Universidad pueda confinarse en la transmisión de conocimientos, aunque hacer esto forma parte de su misión institucional. Debe ir más lejos y dar significado a la existencia, lo cual constituye una suerte de misión moral. En este sentido, la educación universitaria no es ni puede ser neutral. Se compromete con el ser humano y sus valores, y milita en esta dirección. Y la autonomía de la institución educativa, que asegura las fronteras y las acciones del organismo y le permite transitar, buscar y resolver con libertad, también contribuye a permitir —no obstante, todas las dependencias que impone la vida— la autonomía de quien se forma en ella:⁴⁴² capacidad de saber, analizar, resolver y actuar.

Ciertamente, la transmisión de conocimientos tiene un valor destacado; pero la verdadera educación, entendida como un proceso de iluminación, desarrollo, redención, se asocia a la condición humana y permite capturar y alojar, con auténtica profundidad, los más caros valores de la existencia. Citaré aquí a un antiguo rector universitario: “Bien sabemos que la Universidad en su función educadora no tiene una finalidad sino muchas; que ella rebasa todos los fines únicos: el saber, la cultura, la formación profesional y la orientación filosófica misma. Los rebasa todos porque los incluye todos. Su meta es más alta, es la de formar un hombre en su integridad y en su aspiración”.⁴⁴³

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

⁴⁴² Esta idea figura en la expresión de De la Fuente sobre la respuesta histórica de la UNAM a la nación mexicana y la contribución de aquella a “una vida más digna, más decorosa, más libre y más autónoma”. De la Fuente, Juan Ramón, “La autonomía”, *cit.*, p. 55

⁴⁴³ Chávez, Ignacio, “Discurso en la toma de posesión del cargo de rector de la Universidad Nacional Autónoma de México”, en *Humanismo médico, educación...*, *cit.*, t. I, p. 124. Asimismo, Carpizo: “La Universidad educa y enseña. Tradicionalmente ha colaborado en la formación del pueblo de México, al crear y recrear un mundo de cultura, al transmitir a la sociedad un conjunto de actitudes y valores”. Carpizo, Jorge, “El ser y el deber ser...”, *cit.*, p. 681.

dencia y complementariedad, el indivisible conjunto contemporáneo de los derechos del individuo,⁴⁴⁴ instalados en Constituciones políticas y en declaraciones y convenciones internacionales.⁴⁴⁵ Corresponde ese derecho a la segunda generación, que adviene una vez establecidos los derechos clásicos de primera generación —civiles y políticos— y advertida la insuficiencia de éstos para brindar amparo integral al ser humano. Empero, el derecho social de alborada produjo anticipaciones relevantes sobre el derecho a la educación.⁴⁴⁶

No es mi pretensión avanzar más allá de una brevísima noticia sobre este último punto, que contribuye a establecer el carácter finalista, no neutral, de la educación. No se trata, en efecto, del acceso a cualquier educación —concebido como deber prestacional del Estado y derecho de las personas—, sino a una educación que sirva a ciertos fines consecuentes con la dignidad del hombre y el desarrollo de la humanidad en su conjunto.⁴⁴⁷ Por lo tanto, la educación no se confunde, a título de derecho humano, con la mera instrucción o información, que es el agente para la transmisión de conocimientos, ni puede ser indiferente —y mucho menos contraria— a los valores que hoy reconoce la humanidad como signos de la cultura de

⁴⁴⁴ El punto 3 de los Principios de Limburgo, de 1986 (relativos a la aplicación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales), señala que “los derechos humanos son indivisibles e interdependientes”; y el punto 4 de las Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, de 1997, indica que “nadie pone en duda en la actualidad que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, que están relacionados entre sí y que son de igual importancia para la dignidad humana. En consecuencia, los Estados son tan responsables por las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como lo son por las de los derechos civiles y políticos”. *Derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Instrumentos internacionales de promoción y defensa*, Caracas, Provea, 2001, pp. 63 y 78.

⁴⁴⁵ Sobre este último punto, *cfr.* Cançado Trindade, Antônio, *El derecho internacional de los derechos humanos en el siglo XXI*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2001, pp. 93 y ss., y Lima Jr., Jaime Benvenuto, *Los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos*, La Paz, Bolivia, Democracia y Desarrollo-Diakonia, Acción Ecueménica Sueca, 2001, pp. 87 y ss.

⁴⁴⁶ Así, la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791, cuyo título primero acoge la promesa de crear y organizar: “une Instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l’égard des parties d’enseignement indispensables pour tous les hommes, et dont les établissements seront distribués graduellement dans un rapport combiné avec la division du Royaume”.

⁴⁴⁷ Nowak, “The Right to Education”, en Eide, Asbjorn, Krause, Catarina, y Rosas, Allan (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 189 y 190, y Alfredsson, Gudmundor, “The Right to Human Rights Education”, *ibidem*, pp. 213 y ss.

nuestro tiempo.⁴⁴⁸ La mejor manera de ponderar este aserto es recurrir a los textos internacionales, particularmente aquellos que consigan los derechos, libertades y prerrogativas de más alto rango, a los que se suele asignar la condición de *jus cogens*.⁴⁴⁹

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

La Declaración Americana de 1948 —anterior, por unos meses, a la Universal— se inscribe en la misma línea. La educación, entendida como derecho fundamental, “debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas” (artículo XII). En pos de las declaraciones generales o regionales se han orientado los tratados, pactos o convenios de derechos humanos: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966,⁴⁵⁰ y Protocolo adicional a la Convención

⁴⁴⁸ Acerca de la axiología jurídica del artículo 3o. de la Constitución, *cf.* Cisneros Farías, Germán, *Axiología del artículo tercero constitucional*, México, Trillas, 2000, pp. 128 y ss., 146 y 147 y pp. 154 y ss.

⁴⁴⁹ El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados caracteriza la norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*) como “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”. Se ha destacado el carácter *jus cogens* de dos conjuntos normativos: “el primero, los artículos más significativos de la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos, con mayor insistencia, los artículos 2, 33 y 51, es decir, la proscripción del uso de la fuerza, la solución pacífica de los conflictos y la legítima defensa. El segundo, la protección de los derechos humanos fundamentales, aduciéndose al efecto, como normas imperativas, la prohibición de la esclavitud, del genocidio, de la discriminación racial, y luego, los principios cardinales en la conducta de las hostilidades y el derecho humanitario”. Gómez Robledo, Antonio, *El jus cogens internacional (estudio histórico-crítico)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1982, p. 185. Este autor coincide con dos definiciones de *jus cogens*: la del español Antonio de Luna: “El mínimo esquema jurídico que la comunidad internacional considera indispensable para su existencia en un momento determinado”, y la del mexicano Eduardo Suárez: “aquellos principios que la conciencia jurídica de la humanidad, revelada por sus manifestaciones objetivas, considera como absolutamente indispensables para la coexistencia y la solidaridad de la comunidad internacional en un momento determinado de su desarrollo orgánico”. *Ibidem*, p. 227.

⁴⁵⁰ Los Estados partes “convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la

Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), de 1988.⁴⁵¹

Una segunda atribución y garantía constitucionalmente prevista apunta a la realización de los fines propios, vocacionales, funcionales, de las universidades, a saber: educar, investigar y difundir la cultura. Se trata de fines naturales, que se alcanzarán a través de medios propios, igualmente característicos del quehacer universitario. Para la procuración de aquéllos, la Universidad autónoma se vale de una tercera atribución y garantía, asegurada por la ley suprema: la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y discusión de las ideas. La primera enlaza con otra, cada una en su propio plano: libertad de enseñanza. Ambas libertades son tema de las Constituciones políticas de los países americanos.⁴⁵² Algunas Constituciones europeas consagran la autonomía universitaria; tales, los casos de España (artículo 27.10) e Italia (artículo 33.6), que acotan aquélla en los términos establecidos por las leyes del Estado.⁴⁵³

Estas libertades, esta independencia frente a cuanto no sea la verdad, o mejor aún, la búsqueda de la verdad, constituyen uno de los rasgos más acusados de la universalidad propia de la institución universitaria, y han figurado, ciertamente, entre los más vigorosamente defendidos o comba-

educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz” (artículo 13.1).

⁴⁵¹ Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz” (artículo 13.2).

⁴⁵² En este sentido, las disposiciones sobre libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y/o cátedra en las leyes supremas de Brasil (artículo 206, II), Colombia (artículo 27), Costa Rica (artículos 79 y 87), Ecuador (artículo 29), Haití (artículo 33), Honduras (artículo 155), Panamá (artículos 94 y 105), Paraguay (artículos 74 y 79), Perú (artículo 18) y Uruguay (artículo 68), además de España (artículo 20 y 27.1).

⁴⁵³ López-Jurado Escribano, Francisco de Borja, *La autonomía de las universidades como derecho...*, cit., pp. 41 y 63-64; Torres Muro, Ignacio, *La autonomía universitaria. Aspectos constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 7 y ss., y Egea Díaz, Natalia; Mula Gómez, Antonio J., y Tobarra Ochoa, Pedro, *Universidad, autonomía y financiación...*, cit., p. 28. Es importante precisar el alcance de la legislación universitaria básica: si detallada o abierta, que permita a cada universidad adaptarse a su propia realidad y circunstancia. *Ibidem*, p. 35.

tidos. También aparecen, con la mayor constancia, en el extenso discurso universitario y han surgido a la hora de las exigencias autonómicas. La autonomía y la libertad de cátedra e investigación son “principios incuestionables, en pocas palabras, el espacio vital en que debe darse la auténtica universidad”.⁴⁵⁴ Es verdad que autonomía y libertad de cátedra, investigación, difusión, discusión,⁴⁵⁵ se reclaman mutuamente, aun cuando no es desconocida la experiencia, que el propio Sierra trajo a colación, de universidades en las que campea la libertad académica y que no son, sin embargo, autónomas ni consideran la necesidad de serlo, en aras de la libertad.

En este punto es preciso destacar que el cumplimiento de los fines universitarios, la satisfacción de los requerimientos nacionales, el servicio al pueblo —constante mejoramiento, diría el artículo 3o.— que han sido, desde siempre —y lo son hoy, enérgicamente— razón de la Universidad y de su autonomía, suponen claramente que la institución adquiera, mantenga y acreciente la calidad de sus trabajos: calidad en la docencia, calidad en la investigación, calidad en la difusión de la cultura. Se ha considerado la calidad de la educación universitaria “como el problema central durante las dos últimas décadas del siglo XX”; el nuevo concepto de calidad “se articula con políticas, objetivos y metas que tienden a igualar oportunidades desde una lógica de pertinencia social”; el “eje de la calidad del proceso educativo, entonces, se ubica en la utilidad social de los conocimientos producidos y distribuidos por la institución universitaria”.⁴⁵⁶ De este punto me ocupé *supra*, al hablar del carácter popular de la Universidad pública y de lo que aquél significa precisamente al amparo de los fines que la institución debe atender y servir con veracidad y responsabilidad.

No se trata de competir con otras casas de estudio, de abonar el dominio del elitismo académico sobre el acceso popular a la educación superior, de retirar la mirada de México y de los mexicanos. Lejos de ello, se trata sencillamente de que la Universidad cumpla su cometido, realice su destino, corresponda a la esperanza que en ella deposita el pueblo, y que no es sólo

⁴⁵⁴ “La libertad de cátedra y de investigación es el ámbito concreto de la autonomía de la institución, en ella se expresa y sintetiza la pluralidad de las corrientes de pensamiento que la Universidad debe acoger en su seno”. Sarukhán, *Discursos 1990...*, cit., p. 90.

⁴⁵⁵ En la Declaración de Tepic, de la ANUIES, de 1972, se fue más lejos en la admisión de la libertad académica, incluso en el marco de las instituciones que no gozan de autonomía: “Aun en aquellas casas de estudio en que la autonomía no forma parte de su estructura jurídica, consideramos inviolable la independencia académica y la libertad de cátedra e investigación que la sustentan”. “Conceptos sobre la autonomía universitaria tomados de la declaración de Tepic, octubre de 1972”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 24.

⁴⁵⁶ Didriksson, Axel, *La construcción de una estrategia de transformación educativa y universitaria*, México, STUNAM, 2001, pp. 20, 33 y 35.

expectativa de poseer un título, sino certeza de que ese título contribuirá a satisfacer el designio de la Universidad, la misión personal del individuo titulado y la expectativa de la nación.

El rector Caso dijo, persuasivamente, en el planteamiento llevado al Consejo Constituyente Universitario: para realizar sus fines, “la Universidad debe constituirse en una institución técnica y subordinar toda su organización al logro de ese propósito”. Más aún: “Todo aquello que impida la realización técnica de la institución, deberá ser excluido de la organización universitaria”.⁴⁵⁷ Así debe ser, si se quiere que la Universidad haga lo que se le ha encargado, que no es un ejercicio de simulación docente para colmar papeles con firmas solemnes que supongan licenciaturas sin sustento. Se trata de una exigencia implícita para atender la explícita exigencia de la docencia, la investigación y la difusión de la cultura. De no ser así, nos hallaríamos ante una verdadera subversión de la Universidad.

Ahora es preciso abordar otra de las cuestiones arduas que propone el estatuto constitucional de la autonomía. Para ello vale recordar la expresión precisa del artículo 3o. en el tema que estamos examinando: las universidades “realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”. En consecuencia, por una parte, no existe una absoluta independencia para la realización de aquellos fines, sino ésta debe conformarse con ciertos principios; y por la otra, la rectoría de esos principios no excluye, sino supone, la libertad de cátedra, investigación, examen y discusión. Esos son los términos constitucionales, que es preciso explorar para el buen entendimiento de la autonomía universitaria y de las prerrogativas y garantías que ella entraña.

Recordemos en este análisis sobre la conexión entre la libertad universitaria y el compromiso universitario con ciertos principios, el tránsito que lleva de las antiguas instituciones monárquicas y religiosas a las nuevas instituciones de filiación democrática. Justo Sierra describió con elocuencia ese curso, y al mismo tiempo la vinculación política. En la corporación colonial, los viejos universitarios decían: “Sois un grupo selecto, encargado de imponer un ideal religioso y político, resumido en estas palabras: Dios y el Rey”. En la nueva Universidad —a partir de 1910— se proclama: “Sois un grupo en perpetua selección, dentro de la sustancia popular y tenéis encomendada la realización de un ideal político y social que se resume así: democracia y libertad”.⁴⁵⁸

⁴⁵⁷ Pinto Mazal, Jorge, *La autonomía universitaria...*, cit., p. 262.

⁴⁵⁸ Sierra, Justo, “Discurso pronunciado en la inauguración...”, cit., p. 182.

El artículo 3o. no ha sido particularmente riguroso en el manejo unívoco de algunos conceptos; menos lo es en la última versión de ese precepto, derivada de la reforma de 2019. Tal es el caso de los “principios”, los “fines”, los “criterios”. En el octavo párrafo actual se alude a los planteles, materiales y entorno, que deben ser idóneos y contribuir a los “fines” de la educación, y en el párrafo noveno se habla de los “principios rectores y objetivos de la educación inicial”. En la fracción II se menciona el criterio que orientará a la educación (se supone que la que imparta el Estado). El inciso a) de la fracción VI, menciona los fines y criterios de la educación por particulares y remite a los términos del párrafo cuarto y de la fracción II, correspondientes a la educación por el Estado. En la fracción VII, que atañe a universidades e instituciones autónomas de educación superior, se manifiesta que los “fines” de aquellos organismos son la docencia, la investigación y la difusión de la cultura, y también se alude a la concordancia entre el régimen laboral especial “y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

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

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

Actualmente, la alusión a principios aparece en diversos preceptos, además del 3o. Así ocurre a propósito de la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 4o., A), actuación de instituciones policiales (artículo 21: “legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez”), función del Instituto Nacional Electoral (artículo 41, fracción III: “certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”), actos y resoluciones electorales (artículo 41, fracción IV: “constitucionalidad y legalidad”) y función electoral local (artículo 116, I, b: “legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia”), política exterior (artículo 89, fracción X, en la que se habla de “principios normativos: autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”), carrera judicial (artículo 100: “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”), y administración pública municipal y procedimiento administrativo (artículo 115, base II, a: igualdad, publicidad, audiencia y legalidad). La reforma de 2019 al artículo 3o. constitucional añade otros principios cuando se refiere al órgano para la mejora continua de la educación: independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión (fracción IX).

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

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

El concepto de principios ha adquirido fuerza y prestigio en nuestro tiempo, entrañada al pensamiento de Ronald Dworkin. La teoría de los principios —afirma un autor— “ilumina la positivación y la constitucionalización” de las principales normas de la ley suprema. Una vez “juridifica-

dos” en la ley fundamental, los principios se convierten en el fundamento del orden total del Estado.⁴⁵⁹ Como ha dicho el notable constitucionalista brasileño Paulo Bonavides, la teoría de los principios se ha convertido, superado ya el debate acerca de la calidad normativa que aquéllos poseen, en el “corazón de las Constituciones”.⁴⁶⁰

En Francia se habla de “principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República”. Esto apunta hacia el conjunto de principios a los que han hecho referencia, en forma global, los autores de la Constitución. Más precisamente, se trata de los principios extraídos de las normas ordinarias “a las que se reconoce un valor constitucional, por ser inseparables de las bases del régimen republicano”. Esta idea amplía notablemente el llamado “bloque de constitucionalidad”.⁴⁶¹

En España, diversos autores se han ocupado en esta cuestión. Entre ellos, Manuel Aragón examina los principios constitucionales: el ordenamiento constitucional “se nutre no sólo de normas escritas (el texto constitucional), sino también de principios generales no positivados en ellas (generales globales, respecto de toda la materia constitucional, y generales-sectoriales, respecto de instituciones constitucionales concretas), cuya conformación se produce mediante la labor de la doctrina y la jurisprudencia”. Dado el carácter que hoy tiene la norma constitucional, que regula la organización del Estado y el estatus de los ciudadanos, el texto supremo contiene “junto a normas en sentido estricto (materiales o estructurales), una gran diversidad de principios”. La positivación de éstos reduce los riesgos del subjetivismo y modera el activismo judicial y doctrinal.⁴⁶²

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

⁴⁵⁹ Espíndola, Ruy Samuel, *Conceito de princípios constitucionais*, 2a. ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1999, p. 77.

⁴⁶⁰ *Ibidem*, p. 76.

⁴⁶¹ Burdeau, Georges; Hamon, Francis, y Tropel, Michel, *Droit constitutionnel*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1991, pp. 642, 714 y 715.

⁴⁶² Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 36 y ss.

de la educación”. Esto significa —precisa— “menos una obligación jurídica que un mandato educativo: la Constitución como ética social”.⁴⁶³ Principios son, en diversos órdenes, las orientaciones, normas, bases o disposiciones radicales, fundamentales, que encauzan ciertas actividades y determinan el quehacer de quienes las realizan.

Las acepciones académicas⁴⁶⁴ que pudieran ajustarse mejor a esta materia son las que conciben el principio como “base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discuriendo en cualquier materia” o como “norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”. Tienen los principios, pues, un carácter más amplio que las normas específicas que constituyen una figura jurídica, una institución o un sistema. Son sustento de éstas, guía y criterio de creación, interpretación, integración y aplicación.

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

Los principios depositados en la Constitución tienen carácter normativo, como esta misma, no apenas indicativo, programático, declarativo, aunque también posean eficacia en estos sentidos. Las referencias constitucionales a principios, en los preceptos que antes mencioné, igualmente mencionan el carácter normativo o rector que aquéllos revisten. Esto mismo ocurre con los principios mencionados en la fracción VII del artículo 3o. Las universidades e instituciones autónomas “realizarán sus fines”, expresión imperativa, “de acuerdo con los principios de este artículo”, acotación específica.⁴⁶⁵

⁴⁶³ Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 189-191.

⁴⁶⁴ “Principio”, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed., Madrid, 1992.

⁴⁶⁵ En la doctrina mexicana, esta cuestión se ha contemplado a la luz de la diversa eficacia inmediata de las disposiciones contenidas en la Constitución. José Francisco Ruiz Massieu distingue entre disposiciones preceptivas, organizativas y programáticas. Acerca de éstas, acoge expresiones de Biscaretti di Ruffia: son estímulo y guía de la acción pública, y significan una “esperanza” para el pueblo. No son normas “accionables, no se pueden hacer valer en juicio”; se trata, por ello, de “normas impropias”, que no están revestidas de coercitividad. “El contenido programático de la Constitución y el nuevo derecho a la protección de la salud”, en Ruiz Massieu y Valadés, Diego, *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983, pp. 417-419. Lo que este autor afirma a propósito de las disposiciones constitucionales

Al examinar esta cuestión conviene tener en cuenta tanto la pista que proporciona la exposición de motivos de la iniciativa de 1945 como algún aspecto del debate que hubo cuando se presentó ésta, redactada con particular cuidado —pero con suficiente franqueza— para que no se suscitara una colisión frontal en torno al texto que el constituyente se aprestaba a abandonar. Ni el proyectista ni los legisladores de entonces quisieron avivar la polémica, aunque no faltó quien dijera que la reforma significaba un triunfo para ciertas corrientes del pasado que ambicionaban el control de la República a través de la educación de los ciudadanos.⁴⁶⁶ Desde luego, esta aspiración existe en todos los grandes proyectos educativos, de cualquier signo. En efecto, no hay escuela neutral.⁴⁶⁷

Ni la comisión dictaminadora ni los favorecedores de la propuesta del Ejecutivo de 1945 aludieron a principios. La única referencia a este concepto, con amplia relación de los principios sugeridos, figuró en la contrapropuesta del grupo obrero en la Cámara de Diputados, que sus suscriptores denominaron “contraproyecto de ley”.⁴⁶⁸ En la presentación de éste se aludió a la necesidad de dar orden y precisión, que no satisface la iniciativa

en materia de salud se puede trasladar al orden constitucional de la educación. En la misma línea se inscribe José Gamas Torruco, quien señala que los imperativos programáticos de la Constitución expresan “la cultura política de cada nación y reúnen los consensos básicos sobre la sociedad que se trata de modelar”. Contienen obligaciones para el Legislativo y el Ejecutivo, pero ninguno de esos imperativos programáticos —entre los que figuran los acogidos en el artículo 3o. a propósito de las características que debe tener la educación estatal— “puede concretarse y asumir la forma de derecho público subjetivo”. *Derecho constitucional mexicano. Teoría de la Constitución. Origen y desarrollo de las constituciones mexicanas. Normas e instituciones de la Constitución de 1917*, México, Porrúa, 2001, pp. 375 y ss. y 1120-1122.

⁴⁶⁶ “No nos quepa duda: esta Cámara debe quedar convencida de que, en realidad, la reforma aprobada significa un triunfo político del clero y de la reacción”. Senador Gasca en Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 414. La reforma fue aprobada en la Cámara de Senadores por mayoría de 48 votos contra 1. El nombre de Gasca no figura en la relación de votantes por la afirmativa. El sufragio en contra fue emitido por Araujo, quien sostuvo la necesidad de permitir el acceso al amparo para impugnar la resolución del Estado que retirara discrecionalmente el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares (fracción IV, *in fine*, del precepto aprobado). *Ibidem*, p. 418.

⁴⁶⁷ En el debate sobre la reforma de 1979-1980, el Partido Popular Socialista recordó, en su voto particular, que “nunca ha habido en nuestro país, una escuela neutral, ajena a la formación del tipo de mexicano que debe emprender el desarrollo progresivo de nuestro país”. *Ibidem*, p. 427.

⁴⁶⁸ *Ibidem*, p. 384. Los suscriptores de la propuesta obrera fueron los diputados Eduardo B. Alvarado, Saúl Cantú Balderas, Leonardo Flores, Manuel Martínez Ch., Melquíades Ramírez, Francisco Mayorga, Gregorio Velásquez, Miguel Preceda, José Fernández Gómez, Conrado A. Ochoa, Rodolfo Gaytán, Rafael Jiménez Bolán, Filemón Manrique, Saturnino A. Saldívar, Alberto V. Velásquez y Jesús Yurén Aguilar.

presidencial, a “los principios de carácter nacional e internacional que han de inspirar la enseñanza”, lo cual permitiría que aquéllos resaltaran “de un modo inequívoco, dándole mayor valor a la reforma”.⁴⁶⁹ Pero tampoco la alternativa obrera intentó acuñar un concepto, ni sus sostenedores, cercados por la mayoría, pretendieron formularlo.

La relación que se hizo en esta propuesta obrera, cuyo cimiento estuvo en la necesidad de conciliar las exigencias de la Revolución con las necesidades de la circunstancia, dio testimonio de las preocupaciones sociales y políticas aducidas por sus autores. Aquella relación incluyó siete invocaciones, en este orden: soberanía política, emancipación económica, desarrollo económico e industrial, elevación de las condiciones materiales y culturales de las masas populares, régimen democrático, respeto a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia, amor a la patria y conciencia de la solidaridad internacional.⁴⁷⁰ Finalmente, la comisión desechó la contrainiciativa obrera y sacó adelante la del Ejecutivo. Ahora bien, algunos de los principios mencionados en el proyecto de los diputados obreros coinciden, aunque no en sus términos estrictos, con los conceptos recogidos en la primera parte y en las fracciones I y II del texto aprobado.

La iniciativa presidencial de 1979, que se refirió a principios, no examinó el carácter o contenido de éstos en el texto propuesto. Alguna luz proviene, no obstante, de la exposición de motivos sobre la citada iniciativa de 1945. Los principios que rigen la educación anuncian “la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán”.⁴⁷¹ Se trata, pues, de una definición del presente sobre sí mismo, pero también sobre el futuro. Nueva pretensión —cuya inviabilidad ha probado la experiencia— de que las actuales generaciones, legisladoras, determinen la vida de las generaciones posteriores, receptoras de los mandamientos.

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

⁴⁶⁹ Senador Yurén, *ibidem*, p. 411.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, pp. 384 y 411.

⁴⁷¹ *Ibidem*, t. I, p. 381. El dictamen elaborado en la Cámara de Diputados señaló que “la doctrina de la unidad nacional, que se inspira en la más absoluta equidad, debe ser uno de los principios básicos que oriente la educación del país”. *Ibidem*, p. 387.

coordinación de la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.⁴⁷²

Quando se alude a la educación que imparte el Estado, resultan aplicables varias disposiciones del artículo 3o.; así: el carácter laico de la educación y el criterio conductor de ésta, con numerosas vertientes, algunas provenientes de la versión anterior del precepto y otras aportadas por la reforma de 2019.

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

Parece razonable, pues, concluir que los principios del artículo 3o. a los que alude su fracción VII son aquellas orientaciones y disposiciones comunes, aplicables a la educación pública y a la mayor parte de la privada, y a las que por eso mismo se puede calificar como inherentes a la función educativa en general, u obligatorias directamente para la pública en particular, sin perjuicio de las salvedades que mencioné. En tal virtud, la función educativa de la universidad pública autónoma debe recibir, a título de principios, los aplicables a la educación en general, y a la educación que imparte el Estado. La unidad de los principios rectores de la educación, independientemente de los niveles de ésta, quedó establecida en los alegatos parlamentarios favorables a la iniciativa presidencial de 1979.⁴⁷³

⁴⁷² En la deliberación sobre la reforma de 1979-1980, el diputado Abel Vicencio Tovar distinguió, dentro del artículo 3o., una “parte ideológica y una parte simplemente procesal y administrativa”. *Ibidem*, t. I, p. 498. Impugnó frontalmente aquella primera parte: “Hasta ahora, hasta este momento de la historia de México, ningún legislador se había atrevido a poner cartabón a la investigación de la cultura universitaria, a la difusión de la cultura universitaria, al desarrollo de la cultura del hombre en México, a través de la universidad”. *Idem*.

⁴⁷³ El senador García Rojas, al controvertir con el senador Cruickshank, que cuestionó la pertinencia de la consagración constitucional de la autonomía, sostuvo: “México no puede mantener dos criterios para la educación. Uno para la educación elemental y otro para la

En la edición anterior de esta obra señalé que, a mi juicio, los principios que orientan, normativa y programáticamente, la función educativa del Estado depositada en las universidades públicas autónomas son:

- a) Principio de desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano y fomento en éste, a la vez, del amor a la patria y de la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
- b) Principio del carácter laico de la educación, que implica respeto a la libertad de creencias y distancia de cualquier doctrina religiosa.
- c) Principio científico de la educación, que se basará en los resultados del progreso de la ciencia, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
- d) Principio democrático, en la inteligencia de que la democracia no es solamente una estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
- e) Principio nacional, en cuanto atenderá, sin hostilidades ni exclusivismos, a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.
- f) Principio de contribución a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte la educación para robustecer en el educando el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad y los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos.⁴⁷⁴

Bajo la reforma de 2019 es posible incluir otros principios incorporados en la Constitución, que tomo de los incisos e) a i) de la frac-

educación universitaria o superior. Hay una necesidad de congruencia para establecer una tónica, una línea común en ambos tipos de educación”. *Ibidem*, p. 526.

⁴⁷⁴ También se ha establecido, a propósito de las instituciones universitarias a las que se refiere el artículo 3o. constitucional, una distinción entre “fines propios”: educar, investigar y difundir la cultura; “fines generales”: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano; fomentar en éste el amor a la patria, en la independencia y la justicia, y fomentar en él la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia; y “criterios básicos”: la educación se basará en los resultados del proceso científico, será democrática y nacional, y contribuirá a la mejor convivencia humana. *Cfr.* Cisneros Farías, Germán, *Aviología del artículo tercero...*, cit., p. 96.

- ción II del artículo 3o., y que en mi concepto no pugnan con la naturaleza de la educación superior universitaria, a saber:
- g) Principio de equidad, que implica medidas favorables al pleno ejercicio de la educación de todas las personas y combatan diversas formas de desigualdad.
 - h) Principio de inclusión, que toma en cuenta, para favorecer el acceso a la educación, las diversas capacidades, circunstancias y necesidades de los educandos.
 - i) Principio de educación intercultural, que promueva la convivencia armónica entre personas y comunidades.
 - j) Principio de educación integral para la vida, que desarrolle capacidades cognitivas, socioemocionales y físicas conducentes al bienestar de los individuos.
 - k) Principio de excelencia, que es mejoramiento integral constante, promotor del máximo logro de aprendizaje de los educandos para el desarrollo de su pensamiento crítico y el fortalecimiento de los lazos entre escuela y comunidad.

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

No era posible, por supuesto, que en 1946 se entendiera la educación como un hecho vacío, incoloro, y mucho menos al término de una contienda violentísima que había puesto a la vista los riesgos que trae consigo el abandono o la exclusión de los compromisos. Las intenciones fundamentales que abrigaba la nueva fórmula del artículo 3o. incorporada en 1946 eran impecables: “dar al gobierno de México una serie de normas educativas que no ignorasen ni las mejores tradiciones de su pasado histórico liberal, ni las verdaderas conquistas de su experiencia revolucionaria, ni las posibilidades de un progreso erigido en el patriotismo y en la voluntad de cooperación con todos los pueblos de la Tierra”.⁴⁷⁵

Todo esto queda incluido en las exigencias del artículo 3o., que atienden a la dignidad humana, a la libertad, a la justicia, a la democracia, y en consecuencia, no podrían ser calificadas como facciosas, parciales, partida-

⁴⁷⁵ Torres Bodet, Jaime, *Memorias...*, cit., p. 404.

rias, autoritarias, discriminadoras, que serían los cargos en contra de otras “tomas de posición ideológica”. En cambio, quedaría excluida la educación que milite contra la libertad, menoscabe la dignidad humana, mine la democracia, siembre el odio y la discriminación, predique la violencia. O bien, para acreditar la libertad ¿sería admisible abolir la libertad?

Es preciso tomar en cuenta en este lugar que la normativa reglamentaria del artículo 3o. en diversos extremos, también alude a fines de la educación, y se refiere, bajo este concepto, a la que impartan los organismos descentralizados del Estado. Este es el caso de las universidades e institutos autónomos creados por leyes bajo las estipulaciones del multicitado artículo 3o. El artículo 15 de la Ley General de Educación alude a fines de la educación: desarrollo integral; respeto irrestricto de la dignidad humana y formación humanista; enfoque de derechos humanos e igualdad sustantiva; fomento del amor a la patria; cultura de la paz y otras; solidaridad; pluralidad étnica; respeto por la naturaleza; honestidad, civismo y valores para transformar la vida pública, bienestar y desarrollo del país. A su vez, el artículo 16 del mismo ordenamiento habla de educación democrática, nacional, humanista, respeto del interés general de la sociedad, ciencias ambientales y otras, equidad, inclusión, interculturalidad. Integralidad y excelencia.

A este respecto, formulemos algunas precisiones. Ante todo, la Ley General, atenta a la prevención suprema sobre autonomía universitaria, señala, como *supra* mencioné, que “la función social educativa de las Universidades y demás instituciones de educación superior a que se refiere la fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regulará por las leyes que rigen a dichas instituciones” (artículo 1o., segundo párrafo). Esto significa, como también dije, que la Ley General de Educación, reglamentaria del artículo 3o., deja fuera de su ámbito material de validez un extremo de la misma norma: la fracción VII, que tiene su propio seguimiento reglamentario, representado por las leyes dictadas a propósito de las universidades e instituciones autónomas de educación pública superior. He aquí, pues, el reconocimiento de que existe una ley especial, que abre una evidente salvedad a la aplicación de la ley general. Es aquella, no ésta, la que gobierna la materia de la que se trata, en todo lo que le corresponda.

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

crea, sea impartir educación superior, sino sólo a los organismos de esa naturaleza administrativa que actúen en otros órdenes de la educación pública.

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

Más interesante es el problema que plantea el artículo 7o. de la Ley General de Educación, cuando se refiere a la educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados —categoría que puede abarcar, en hipótesis, a las universidades autónomas, aunque ya hemos visto que el régimen de ésta se halla fuera de las normas de dicha ley— y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Al respecto, señala que aquélla tendrá diversos “fines”, además de los establecidos en el segundo párrafo del artículo 3o., que en la terminología constitucional pueden ser presentados, más bien, como principios.⁴⁷⁶ Algunos de éstos, entre los más relevantes, no son otra cosa que un replanteamiento, con diversas palabras, de los principios contenidos en el precepto supremo: así, contribuir al desarrollo integral del individuo (fracción I), fortalecer la conciencia de la nacionalidad (fracción II), infundir el conocimiento y la práctica de la democracia (fracción V), etcétera. Hay otros, en cambio, que se hallan fuera de la prevención constitucional, si bien expresan contenidos o derroteros educativos apreciables.

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

⁴⁷⁶ Cisneros Fariás interpreta la fracción VII del artículo 3o. en el sentido de que las universidades y las demás instituciones autónomas “realizarán sus fines propios de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios (*fines* contenidos en el párrafo segundo de este precepto) y (*criterio* contenido en la fracción II) respetando (condición obligatoria) la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas”. *Axiología del artículo tercero...*, cit., pp. 147 y 148.

que pondrían en predicamento el sistema específico que instituye la fracción VII del artículo 3o.

La reflexión sobre los principios a los que se asocia la función universitaria, bajo las respectivas normas constitucionales y orgánicas, ha ocupado a la doctrina, que debate la legitimidad de una vinculación de este carácter,⁴⁷⁷ y a la jurisprudencia federal, histórica y actual. A la luz de la Ley de 1929 y de sus considerandos,⁴⁷⁸ la Suprema Corte de Justicia destacó, en 1933, que el legislador se propuso “crear a la propia Universidad, como institución democrática, debidamente solidarizada con los principios y los ideales nacionales, y reconocerle una función social de alta importancia, atribuyéndole responsabilidad ante el pueblo”.⁴⁷⁹

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

La misma fracción VII establece una suerte de frontera u orientación en torno al vínculo de la universidad autónoma con el ideal educativo nacional. Esa frontera encarna en el respeto a la libertad de cátedra e investigación y al libre examen y discusión de las ideas. En fin, lo que desde una perspectiva se reclama, desde otra se modera. Están en juego algunos de los más altos valores del ser humano, que atañen a su libertad, al despliegue de sus potencialidades, a la realización de su destino, a su inserción en la

⁴⁷⁷ Cfr., por ejemplo, Preciado Hernández, “La autonomía universitaria y su rango...”, *cit.*, p. 936. Jorge Adame Goddard señala que “desde este punto de vista, la reforma constitucional significó limitar la autonomía académica de la Universidad, por el respeto a los ideales educativos del Estado Mexicano, o bien encuadrar formalmente la educación universitaria dentro del sistema estatal educativo”. “La autonomía universitaria como garantía constitucional”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, México, Escuela Libre de Derecho, año 5, núm. 5, 1981, p. 27. Se ha dicho que la autonomía se mueve en el ámbito de la ética y por ello se relaciona con la consecución del fin al que sirve la Universidad. Cfr. Mercado Jiménez, Ana Lydia, *Sobre la autonomía...*, *cit.*, p. 49.

⁴⁷⁸ En la especie, el primer considerando: “Que es un propósito de los gobiernos revolucionarios la creación de instituciones democráticas funcionales que, debidamente solidarizadas con los principios y los ideales nacionales y asumiendo responsabilidad ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponde”. Cfr. Pinto Mazal, *La autonomía universitaria...*, *cit.*, p. 147.

⁴⁷⁹ “Universidad Nacional Autónoma, Naturaleza jurídica de la”. Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXXVIII, p. 322, Administrativa. Tesis aislada.

comunidad de sus semejantes. Es preciso, pues, trabajar con delicadeza esta región de confluencias, ya que no de conflictos, para alcanzar la solución más afortunada.

Ya aludí, en varios lugares de este ensayo, a las libertades de cátedra e investigación. No entran en conflicto con los fines asignados a la educación, sino concurren a asegurarlos en un ambiente de libertad y crítica, que es la circunstancia en la que debiera moverse la cultura.⁴⁸⁰ Como antes dije, el discurso universitario y la defensa de las grandes causas universitarias han vinculado siempre, o casi siempre, la preservación de la autonomía con la libertad de cátedra e investigación. Ni la Universidad es un agente del Estado, difusor de cierta “cultura oficial”, ni constituye el proveedor de cuadros para una fracción —o facción— en la lucha partidaria. Su condición universal no permite que se pliegue a doctrinas únicas y excluya las corrientes diferentes o discrepantes. Más aún, “hoy día, las universidades son el mejor contrapeso que tenemos frente al pensamiento único, y constituyen el mejor instrumento del que disponemos para atajar los cada vez más preocupantes fundamentalismos, sean éstos económicos, étnicos o religiosos”.⁴⁸¹

En una sociedad democrática, el Estado reconoce la naturaleza crítica de la Universidad.⁴⁸² Y también, en el mismo marco de la democracia, puede y debe dar los siguientes pasos en el camino que va de la tolerancia a la solidaridad: agregar al reconocimiento el aprecio, la protección y la admisión de las aportaciones que provienen de la crítica. Se ha dicho que “debido a la gran importancia que tiene la UNAM para el país, no puede dejársele fuera de las definiciones de la política nacional”.⁴⁸³ Esta afirmación puede extenderse al conjunto de las universidades públicas, como sector interesado en la definición de las políticas públicas y competente para participar en ella.

No se trata de que la Universidad tome las decisiones, sino de que contribuya a ellas. Ya sucede en lo que respecta a otros sectores, particularmen-

⁴⁸⁰ “En principio —señala Carpizo—, la idea de autonomía tiene su fundamento en el hecho de que la cultura no puede desarrollarse sino en un ámbito de libertad. El principio de autonomía implica la libertad de cátedra y de investigación, de discusión y análisis. Sin ella sería imposible el desarrollo de la cultura, que no se acrecienta en la uniformidad sino en la crítica, el diálogo y el despliegue de la creatividad sin ataduras”. Carpizo, Jorge, “El ser y el deber ser...”, *cit.*, pp. 647 y 648. *Cfr.* asimismo, “Visión de la Universidad”, *ibidem*, p. 755.

⁴⁸¹ De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, *cit.*, p. 55.

⁴⁸² De la Fuente, quien cita a José Revueltas. Éste, al referirse a la actividad crítica de la conciencia universitaria, señalaba que es “algo más que crítica: se trata de una conciencia autocrítica que se hace dentro de la sociedad, como parte de ella, hacia la sociedad misma”. *Idem*.

⁴⁸³ Drucker Colín, “La libertad de investigación...”, *cit.*, p. 143.

te los empresariales, cada vez más participativos e influyentes en la marcha de la “cosa pública”. Se ha hecho notar un avance notable en el desempeño “político” de las instituciones privadas de educación pública superior y de sus egresados, movido por factores que corresponden al desarrollo general del país, a los proyectos específicos de ciertos grupos privados, a la multiplicación de centros educativos vinculados con éstos, al nuevo equilibrio —o desequilibrio— entre las fuerzas sociales del país, e incluso a los procesos de mundialización. Esto ha ocurrido en detrimento del papel tradicional de las instituciones públicas.

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

En el examen de los fines de la Universidad, asociados a los principios constitucionales de la educación y a los signos rectores de la autonomía de las instituciones de educación pública superior, es preciso mencionar un punto que trae consigo preguntas de notable trascendencia y requiere puntuales respuestas. Me refiero a la vinculación entre sociedad y Universidad, tema al que hemos aludido páginas atrás desde varias perspectivas, y sobre el que volveremos bajo diversos conceptos e implicaciones. Ya se dijo que la Universidad no puede vivir de espaldas a la sociedad, trátase del poder público —en diversas vertientes—, trátase de los protagonistas, tan distintos, del desarrollo social. Vinculación es vida dentro de la circunstancia.

En la actualidad adquiere especial relevancia esa vinculación —aspecto positivo en el análisis y en la práctica de la autonomía; otra cara de la misma medalla—, que se debe ejercer sin mella o perjuicio de la libertad institucional. Hay que ponderar “el significado de las libertades de la Universidad a la luz de su potencial vinculación con los sectores público y privado”, a título de “proceso de permanente interrelación y apoyo entre la academia y la sociedad”, que permita “elaborar conocimientos científicos y tecnológicos que den respuestas a las necesidades de la sociedad en su conjunto”. La vinculación “permite conjugar recursos, conocimiento y experiencia”.⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ Sánchez-Castañeda, Alfredo y Caballero Juárez, José Antonio, *La vinculación en las instituciones de educación superior y en las universidades: autonomía y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Politécnico Nacional, 2003, pp. 6 y ss., 52 y ss. y 96. Asimismo, *cfr.* Martínez Della Rocca, Salvador, *La lucha por la autonomía universitaria...*, *cit.*, p. 482,

III. DETERMINACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS

El artículo 3o. constitucional orienta con carácter imperativo —y en ocasiones propositivo— los planes y programas de estudios, pero las alusiones que hace a aquéllos se refieren más bien a la educación básica y normal (párrafo noveno), a la que impartan los particulares (fracción VI), a la media superior y a la educación inclusiva y de adultos (fracción IX, inciso f).

Al conjunto de atribuciones y garantías autonómicas que estamos examinando corresponde la facultad que tienen las universidades e instituciones autónomas de determinar sus planes y programas. Así lo señala la fracción VII de ese precepto supremo. Por lo tanto, la competencia de esos órganos se mantiene firme en lo que toca a este muy relevante dato de la autonomía, cuya vulneración alteraría otros aspectos de aquélla.

Es opinable, no obstante, la facultad de emitir libremente planes y programas de educación media superior, porque el artículo 3o. se relaciona explícitamente con la educación “superior”. Empero, esta vertiente de la media se halla en un punto de tránsito entre la educación media, estrictamente, y la superior. Considero que la duda debiera resolverse en favor de la autonomía cuando la normativa de las instituciones dotadas de esta condición incluyen educación media superior, como ha ocurrido con frecuencia, que es el caso de la UNAM.

El Estado se ha aplicado con énfasis a la coordinación de los sectores e instituciones del sector educativo para construir un sistema homogéneo en esta materia, objetivo razonable y aceptable. Bien que haya coherencia en el plano de la educación, sin extraviar o mellar el marco de la autonomía y la facultad de las instituciones con esta calificación para adoptar sus planes y programas al amparo del artículo 3o. constitucional.

Bajo este propósito de coordinación, que debe ser analizado con cautela, el artículo 52 de la Ley General de Educación Superior —a la que adelante me referiré con mayor amplitud— dispone el establecimiento de un Consejo Nacional para la Coordinación de la Educación Superior, en el que se incluye a diversos funcionarios y autoridades, entre ellas a “las personas titulares” de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana. Me distancio del uso constante y absolutamente innecesario de la palabra “personas” en numerosas disposiciones legales, pero debo manifestar que los rectores de aquellas instituciones no son “titulares” de ellas: las dirigen

y Cepeda Dovala, Jesús Martín, “La autonomía en la relación Universidad-sociedad”, en Varios autores, *Autonomía de la universidad contemporánea*, Morelos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos-Unión de Universidades de América Latina, 2002, pp. 135 y ss.

o conducen, las gobiernan y representan, pero no tienen propiamente la “titularidad” de esos órganos.

IV. RELACIONES LABORALES

Los movimientos estudiantiles destacaron en la historia de los grandes conflictos que tuvieron como escenario y objetivo a la Universidad Nacional. Generalmente fueron los estudiantes —y desde luego también los profesores, en diversos momentos— quienes actuaron como protagonistas. Los trabajadores universitarios se mantuvieron en la sombra, a la expectativa. De ahí el signo político característico de esos acontecimientos, ligado a la relación entre el Estado y la Universidad, al encauzamiento de la educación, o bien a las políticas o las acciones del gobierno y su proyección sobre el pueblo, cuyas causas asumían los universitarios.

Más tarde los conflictos adquirirían otro signo y otro estilo, sin que esto desterrara el activismo estudiantil. Sus protagonistas serían los trabajadores universitarios, en demanda de reivindicaciones laborales,⁴⁸⁵ que en diversos momentos apuntaron hacia el horizonte político, donde aparecieron las mayores tensiones y las más vivas resistencias. En los años setenta, en el puente entre los periodos rectorales de Pablo González Casanova y Guillermo Soberón, en la UNAM, el tema laboral se hallaba al rojo vivo.⁴⁸⁶

Cuando se propuso agregar la fracción VII —entonces VIII— al artículo 3o, se vivía una situación incierta en las relaciones laborales entre las universidades públicas y los trabajadores y empleados a su servicio.⁴⁸⁷ Así lo señaló, en reunión con rectores universitarios, el presidente de la Re-

⁴⁸⁵ Valadés, Diego, *El derecho académico...*, cit., p. 99. Asimismo, Gilberto Guevara Niebla: “Hacia mediados de la década (de los setenta) comenzó a advertirse una metamorfosis en las universidades mexicanas: poco a poco la actividad política principal comenzó a desplazarse del movimiento estudiantil propiamente dicho hacia el movimiento sindical”. *La democracia en la calle. Crónica del movimiento estudiantil universitario*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI, 1998, p. 89.

⁴⁸⁶ Didriksson señala que “la dimisión de González Casanova tuvo que ver directamente con su idea de autonomía universitaria amenazada por el sindicalismo de la propia institución, porque abría la posibilidad de una injerencia de los organismos laborales oficiales (juntas de Conciliación y Arbitraje) y del llamado charrismo sindical”. Didriksson, “Diferentes tiempos de un concepto...”, cit., p. 57.

⁴⁸⁷ Dávalos, José, “Las relaciones laborales en el marco de la autonomía universitaria”, *Cuadernos de Legislación Universitaria*, Nueva época, vol. I, núm. 1, 1986, pp. 32 y ss., y Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas...*, cit., esp. pp. 11 y ss., 50 y ss. y 68 y ss. Cfr. asimismo, Morales Aragón, Eliezer, “La autonomía: libertad para el cumplimiento de los fines educativos de la institución”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 22.; y

pública, no sin advertir que esta incertidumbre arrojaba problemas “complicados, contradictorios, peligrosos y enojosos”.⁴⁸⁸ La falta de regulación adecuada había generado problemas severos a propósito de negociaciones colectivas que culminaban en instrumentos rectores de las relaciones laborales en diversas universidades.⁴⁸⁹ Resultaba preciso, pues, llevar al peldaño constitucional algunas precisiones en torno a un asunto que había devenido conflictivo, y cuyo manejo, a través de normas secundarias y negociaciones colectivas, llegó a parecer inadecuado e insuficiente.⁴⁹⁰

Eran varias las tendencias en este campo: desde las provenientes del concepto de comunidad universitaria, sostenido con firmeza, con sus consecuencias en orden al estatuto del trabajo en esas instituciones, hasta el pleno ingreso de los trabajadores en el sistema general de las relaciones laborales, a través del apartado A del artículo 123 constitucional, que constituye uno de los textos con mayor arraigo en el constitucionalismo social mexicano, definitorio y característico de éste.⁴⁹¹ Desde luego, había alternativas: la recepción de este sistema en el apartado B, destinado a presidir las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión y sus servidores,⁴⁹² o en un apartado C, estatuido específicamente para regular el trabajo universitario, conforme a una propuesta formulada por el rector Soberón el 24 de agosto de 1976. Aquí se tomaba en cuenta la distancia que media entre una Uni-

Campos Rábago, Raúl, “Importante que se legisle la autonomía universitaria en la cámara baja”, *ibidem*, p. 23.

⁴⁸⁸ López Portillo, José, “Inaplazable definir la autonomía...”, *cit.*, pp. 27 y 28.

⁴⁸⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas...*, *cit.*, pp. 77 y ss.

⁴⁹⁰ “Cuando el movimiento sindical universitario prospera en aquel «caldo de cultivo» que era el ámbito laboral universitario, tan descuidado en la seguridad social y en otras prestaciones para los trabajadores, ese movimiento sindical se torna tan avasallador que se hace necesario definir constitucionalmente la autonomía no sólo frente a esas organizaciones, sino incluso respecto de cualquier otra fuerza política que pudiese interferir en el ejercicio cabal de este derecho”. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano a fin de siglo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995, p. 218.

⁴⁹¹ En el diálogo con rectores universitarios, el presidente López Portillo señaló “dos grandes vertientes: o fortalecer el concepto de comunidad universitaria, o bien abrir la otra vertiente, la de las relaciones laborales”, que a su vez contemplaría diversas posibilidades. “Inaplazable definir la autonomía...”, *cit.*, p. 27.

⁴⁹² Posición invariablemente impugnada por grupos obreros, adversos a la fragmentación del artículo 123. Así se vio en la Cámara de Diputados, a través de la intervención del diputado Ezequiel Rodríguez Arcos. *Cf.* Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 489. En general, sobre la posición de los sindicatos universitarios y los partidos políticos acerca de la regulación de las relaciones laborales en el ámbito de las universidades, *cf.* Carrillo Prieto, Ignacio, *La regulación del trabajo en las instituciones autónomas de educación superior*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Centro de Documentación Legislativa Universitaria, 1984, pp. 13, 14, 17 y ss.

versidad y una empresa que organiza factores de la producción —capital y trabajo—, diferencia que aleja la aplicabilidad del apartado A, y el hecho de que las relaciones laborales que se presentan en aquélla no ocurren entre los poderes de la Unión y sus trabajadores, lo cual excluye la aplicabilidad del apartado B.⁴⁹³

El tema destacó en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de 1979. Las universidades públicas —refirió ésta— “han solicitado que se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales, con la finalidad de hacer compatibles la autonomía y los fines de las instituciones de educación superior con los derechos laborales de los trabajadores, tanto académicos como administrativos”.⁴⁹⁴ Este era el asunto sujeto a consideración, que se debía resolver en el marco del Estado social, al que no podrían ser ajenas las reclamaciones laborales, y de la universidad autónoma, pública, nacional y popular, que tampoco podría ser reticente al reconocimiento de condiciones de trabajo adecuadas.

El punto crítico se hallaba en la necesidad de rescatar, por una parte, los derechos laborales de los que se ufana el orden jurídico mexicano, y asegurar, por la otra, la verdadera autonomía universitaria,⁴⁹⁵ no sólo frente al poder del Estado, sino también frente a cualesquiera otros poderes, formales o informales, que pudieran colocar en predicamento la realización de los fines inherentes a la universidad, la vinculación eficaz de ésta con los principios educativos constitucionales, la libertad de cátedra, de investigación y de difusión, y la calidad académica sin la cual declinan estas pretensiones. Entre esos otros poderes figuran, al menos potencialmente, la organización sindical y las corrientes políticas —ideológicas u orgánicas— que pudieran encarnar en ella.

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

⁴⁹³ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas...*, cit., pp. 87 y ss.

⁴⁹⁴ Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, pp. 419 y 420.

⁴⁹⁵ Lira Mora, Humberto, *La autonomía universitaria, garantía...*, cit., pp. 7 y ss.

responsable atención para que nos ayuden a hacer clara conciencia de este problema”.⁴⁹⁶ El camino recorrido condujo a la propuesta contenida en la iniciativa, que no fue, finalmente, la aprobada por el Constituyente.

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

El punto de las relaciones laborales no es, en sí mismo, un tema de autonomía universitaria que explique, sin más, su ubicación en la fracción autonomista del artículo 3o., aunque sea, por supuesto, un tema que ejerce o puede ejercer enorme peso sobre los asuntos de la autonomía. En otros casos, las soluciones aportadas se instalaron en el artículo 123, o bien, en este precepto y en alguna otra norma constitucional rectora de la materia en la que surgía la cuestión laboral.⁴⁹⁷ Todo ello da cuenta de la extrema dificultad del problema, que urgía la conciliación de dos bienes jurídico-políticos del más alto valor histórico y actual, con sus correspondientes tensiones e implicaciones. Es significativa la mencionada colocación de la fórmula precisamente en la fracción VIII del artículo 3o., sede de la autonomía, no en el artículo 123, sede de las relaciones laborales.⁴⁹⁸

⁴⁹⁶ López Portillo, José, “Inaplazable definir la autonomía...”, *cit.*, p. 27.

⁴⁹⁷ Me refiero en este punto a las adiciones en la fracción XXXI, inciso 22, del apartado A del artículo 123 constitucional, del 27 de junio de 1990, sobre servicios de banca y crédito, y en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, del 8 de marzo de 1999, en lo que se refiere a miembros de las instituciones policiales.

⁴⁹⁸ En la deliberación sobre la reforma en la Cámara de Senadores, el senador Cruickshank García objetó la colocación del tema en el artículo 3o.: “¿qué tienen que ver los derechos laborales de los trabajadores de las universidades con el artículo 3o. constitucional si es materia del artículo 123 constitucional? ¿Por qué meter este parche en el artículo 3o.?”, Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 518.

La iniciativa presidencial incluía en el catálogo de lo que he llamado atribuciones y garantías integrantes de la autonomía, o inherentes a ésta, el señalamiento de que las universidades “fijarán los términos de ingreso y permanencia de su personal académico”.⁴⁹⁹ En seguida, una segunda parte del proyecto, destinada íntegramente al tema que ahora examino, prevenía que “el ejercicio de los derechos laborales tanto del personal académico como del personal administrativo se realizará de acuerdo con las modalidades necesarias para hacerlo compatible con la autonomía y con la libertad de cátedra e investigación”.⁵⁰⁰

Quedaba claro el problema. De una parte, derechos laborales; de la otra, autonomía, con su acompañamiento de libertades. Se dejaba a la ley secundaria despejar algunas incógnitas y conciliar los valores en juego. La propuesta fue comentada con preocupación en algunos círculos universitarios. Sería relevante, se dijo en éstos, la reglamentación del precepto de manera que no contrariase la autonomía ni incorporase elementos que pudiera ponerla en peligro, y reconociera los rasgos propios de la relación de trabajo en una institución universitaria pública y autónoma.⁵⁰¹

El dictamen elaborado en la Cámara de Diputados, suscrito por legisladores de todas las fracciones —representantes de un amplio abanico ideológico—, dio cuenta del problema existente⁵⁰² y recogió constancias de las posiciones diferentes, e incluso divergentes, precisamente en esta materia, más todavía que en otras, con la obvia excepción —a la que ya me referí— del debate mismo sobre la pertinencia de la autonomía universitaria.

⁴⁹⁹ Sobre esta cuestión, en general y, específicamente, en la etapa anterior a la reforma constitucional, *cfr.* Carrillo Prieto, Ignacio, *El personal académico en la legislación...*, *cit.*, pp. 109 y ss.

⁵⁰⁰ Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 420.

⁵⁰¹ En este sentido, por ejemplo, Mendieta y Núñez, Lucio, “La propuesta del Ejecutivo Federal, idea de gran trascendencia concretada con claridad y acierto”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 14; Fix-Zamudio, Héctor: “Aquí no se pueden aplicar los principios clásicos de las relaciones laborales, porque éstas se han desarrollado en un margen distinto”. “La nueva fracción del artículo tercero constitucional fija la base esencial de la autonomía”, *ibidem*, p. 17; Burgoa, Ignacio: no debiera aceptarse, en este ámbito, el derecho de huelga ni la injerencia sindical en el funcionamiento académico de las universidades. “La autonomía garantiza que la Universidad siga siendo apolítica”, *ibidem*, p. 18; Sánchez Alvarado, Alfredo: “el personal académico no es sujeto del derecho del trabajo, ya que aunque debe ser beneficiado con las normas laborales, no presta un servicio subordinado o bajo la dirección y dependencia de otro”. “Es necesario considerar la trascendencia de la autonomía como garantía constitucional”, *ibidem*, p. 19. Asimismo, *cfr.* Campos Rábago, Raúl, “Importante que se legisle la autonomía en la cámara baja”, *ibidem*, p. 23.

⁵⁰² Se plantea “a nivel constitucional la solución de un problema que ha preocupado a las universidades y a su personal, sin encontrar solución legal satisfactoria”. Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, *cit.*, t. I, p. 422.

Algunas fracciones se pronunciaron, desde el dictamen, por la incorporación del régimen laboral universitario en el apartado A del artículo 123, expresamente.⁵⁰³

En el curso de la deliberación en la asamblea de los diputados, el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados hizo un pronto replanteamiento en nombre de las comisiones dictaminadoras, con el que se avanzó un primer paso largo hacia el texto vigente: *a)* entre las prerrogativas y garantías quedó la fijación, a cargo de las universidades y bajo el título de la autonomía, de los términos de ingreso, promoción⁵⁰⁴ y permanencia del personal académico y administrativo, y *b)* las relaciones laborales de ambos sectores del personal “se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.⁵⁰⁵ Las posiciones de los diputados fueron, en general, favorables a la incorporación del régimen laboral bajo el apartado A.⁵⁰⁶ En cierto sector subsistió, sin embargo, la impresión de que esta vía no era la más adecuada —aunque permitió remontar, en su momento, la crisis— para atender en definitiva las relaciones laborales en las universidades autónomas.⁵⁰⁷

⁵⁰³ En la propuesta formulada por los representantes del Partido Acción Nacional se lee: “El ejercicio de los derechos humanos laborales, tanto (del) personal académico como del administrativo, se realizará de acuerdo con las modalidades adecuadas para el pleno respeto de la autonomía y de la libertad de cátedra y de investigación”. Los representantes del Partido Comunista Mexicano y del Partido Demócrata Mexicano solicitaron directamente, en el dictamen mismo, la sujeción al apartado A del artículo 123. *Ibidem*, p. 424. Legisladores de este mismo partido destacaron que la Universidad no puede contemplarse, en lo que toca a sus relaciones laborales, como “una empresa capitalista, mercantilista”. *Ibidem*, p. 478.

⁵⁰⁴ En contra de la incorporación de este concepto, el diputado Evaristo Pérez Arreola. *Cfr. ibidem*, p. 466. El diputado Marco Antonio Aguilar Cortés hizo notar que si bien la Universidad podría fijar los términos de permanencia de sus trabajadores, esto se haría en todo caso conforme a las normas constitucionales. *Ibidem*, p. 475.

⁵⁰⁵ Diputado Luis Farías, “en nombre de las comisiones dictaminadoras: las universidades y las demás instituciones fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, de manera que concuerde con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”. *Ibidem*, p. 434.

⁵⁰⁶ El diputado Pérez Arreola señaló que el dictamen “resuelve viejos problemas para un sector también importante de este país: el movimiento obrero; la autonomía universitaria se fortalece en la medida en que se respetan los derechos de sindicación, contratación colectiva y de huelga”. *Ibidem*, pp. 463 y 464. El diputado José Luis Andrade Ibarra señaló que se buscaba la “congruencia” en el texto “para salvaguardar los intereses sagrados y legítimos de los trabajadores”. *Ibidem*, p. 504.

⁵⁰⁷ Así, por ejemplo, la opinión de Valencia Carmona: la nueva legislación respondió al grave problema que entonces se tenía a la vista; “sin embargo, la solución constitucional y

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

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

Hubo intentos de incorporación constitucional de un régimen especial para los trabajadores universitarios, a través de un apartado C) del artículo 123 de la ley suprema. La propuesta no prosperó. Entre tanto, crecieron las tensiones entre los trabajadores universitarios y las autoridades institucionales; el Poder Ejecutivo fue testigo y desde luego actor en esta dialéctica. Finalmente, la materia quedó en el artículo 3o., bajo la reforma de 1980, marco del singular sistema laboral universitario.⁵⁰⁸

La designación de funcionarios, expresión del autogobierno, y la intervención judicial en el ámbito laboral universitario suscitaron diversas cuestiones que movilizaron a las universidades públicas y culminaron en decisiones judiciales —las menciono en esta obra— que dieron claridad al manejo

legal fue una «solución de compromiso», útil en aquellas circunstancias, pero que es aconsejable revisar para establecer normas más apropiadas sobre el trabajo en las instituciones de educación superior, que difieren de las que existen entre los trabajadores y las empresas, objetivo del apartado A del artículo 123”. Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano...*, cit., p. 219.

⁵⁰⁸ Cfr. el análisis y la crítica de Sarukhán, en la crónica sobre su etapa en la rectoría, sobre el origen, el desarrollo y las consecuencias de ese sistema singular. *Desde el sexto piso...*, cit., pp. 142-144.

de aquéllas sin afectar los términos naturales de la autonomía. En una etapa sobre este terreno difícil, el 26 de marzo de 2009 la ANUIES publicó un desplegado en el que expuso su preocupación por el impacto que pudieran tener los amparos acerca de la designación o la remoción de miembros del personal académico de las universidades autónomas. La Suprema Corte resolvió el 24 de junio de 2009 que no procedería impugnar a través del juicio de amparo la elección de rectores universitarios. El 29 de ese mismo junio, la ANUIES expresó su reconocimiento por esa decisión adoptada por la Primera Sala de la Suprema Corte.⁵⁰⁹

La reforma de 2019 al artículo 3o. conservó literalmente las disposiciones constitucionales sobre autonomía, incluso la relativa a relaciones laborales. Un énfasis adicional sobre este asunto se halla en el párrafo séptimo del actual artículo 3o., en lo relativo a la admisión, promoción y reconocimiento de personal docente, directivo o de supervisión; la parte final de ese párrafo señala: “A las instituciones a las que se refiere la fracción VII de este artículo no les serán aplicables estas disposiciones”.

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

Otras disposiciones del mismo ordenamiento laboral federal dejan a salvo, en manos de la Universidad, la regulación de asuntos estrictamente académicos (artículo 353-L, primer párrafo), proscriben las cláusulas de exclusión (artículo 353-Q) e impiden la constitución de sindicatos que abarquen varias instituciones (artículos 353-Ñ, 353-O y 353-P) y de este modo puedan ejercer una poderosa influencia sobre la marcha del conjunto de la educación superior y poner en riesgo, por ello, las libertades académicas y la autonomía universitaria. Este cuidado en considerar cada universidad e

⁵⁰⁹ Narro Robles, José; Arredondo Galván, Martiniano; Moctezuma Navarro, David; Aróstegui Arzeno, Juan, y González Pérez, Raúl, “Perspectivas y retos actuales de la autonomía...”, *cit.*, pp. 86-88.

institución en sus propios términos —evitando el sindicalismo de gran cobertura, que pudiera abarcar un amplio número de universidades, o acaso a todas, asunto que se ha presentado vivamente en la compleja historia de las relaciones laborales universitarias—⁵¹⁰ se observaba también en la integración de las ya suprimidas juntas especiales de la Federal de Conciliación y Arbitraje, con atribuciones para entender sobre contiendas entre las universidades y sus trabajadores (artículos 353-S y 353-T, derogados con motivo de la desaparición de la Juntas de Conciliación y Arbitraje y su relevo por tribunales del trabajo competentes para conocer de litigios de esta materia).

La Ley Federal del Trabajo, la aplicación de normas laborales, la experiencia en las relaciones de este carácter, la observancia de las disposiciones destinadas a conducir la vida académica, han establecido, con mayor o menor claridad, la “concordancia” postulada por la Constitución, en un territorio sujeto a naturales controversias.⁵¹¹ La Universidad ha sostenido las facultades que le corresponden —por autonomía, por cumplimiento de funciones, por seguridad de libertades— en materia académica. Entre éstas tienen lugar destacado los medios de ingreso, promoción, permanencia del personal que se aplica a esa materia. En este rubro, la elección y valoración del personal académico reviste suma importancia.⁵¹² De ellas dependen, en buena medida, el futuro de la universidad pública y el alcance de sus objetivos, o, dicho de otra manera, la satisfacción de las expectativas populares a través de la enseñanza superior.

⁵¹⁰ Es “imposible —comenta Valadés— que las universidades, siendo autónomas ante el Estado y entre sí, puedan ser obligadas a establecer sus relaciones laborales no con sus propios trabajadores, sino con una sola organización sindical de carácter nacional”, Valadés, Diego, *El derecho académico...*, cit., p. 22.

⁵¹¹ Para una crítica a la solución que trajo la reforma, considerando el riesgo que entraña para la autonomía universitaria el predominio de alguna posición ideológica a través de la lucha sindical, *cf.* Goddard Adame, Jorge, “La autonomía universitaria como garantía...”, cit., pp. 28 y 29.

⁵¹² La jurisprudencia federal ha señalado: “En virtud de su autonomía, la Universidad Nacional Autónoma de México, en términos de los artículos 3o., fracción VIII (entonces, hoy VII) constitucional y 353 de la Ley Federal del Trabajo, tiene la potestad para fijar, no sólo las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, mediante las disposiciones de su Ley Orgánica, los estatutos y reglamentos que de aquélla emanen, sino también el arbitrio para determinar los criterios de valoración establecidos en el artículo 68 del Estatuto del Personal Académico, cuál o cuáles tomarán en cuenta al formular sus dictámenes las diversas comisiones encargadas de seleccionar al ganador del concurso de oposición correspondiente, de acuerdo con sus necesidades de institución dedicada a la enseñanza”. “Universidad Nacional Autónoma de México, Potestad para determinar los criterios de elección de su personal académico”. Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito (Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito), *Semanario Judicial de la Federación*, segunda parte-2, p. 612.

Al amparo de estas consideraciones, se ha manifestado que la tutela de la autonomía y las características que, en consecuencia, tiene la relación laboral universitaria —agreguemos la naturaleza misma de las relaciones jurídicas del trabajo, en general—, implican la exclusión de ciertos temas con respecto a la negociación colectiva, figura central del derecho colectivo del trabajo y, en rigor, del derecho del trabajo mismo en la etapa moderna. Se hallan excluidas, pues, la autonomía universitaria misma, las cuestiones de naturaleza académica y “aquellas pretensiones de negociación que vayan en detrimento del autogobierno de las Universidades, por sí mismas o que busquen influir en las funciones administrativas que la Universidad puede y debe implantar para el desarrollo y consecución de los fines que le ha encomendado la nación”.⁵¹³ Por supuesto, estas exclusiones no implican en modo alguno el desconocimiento de los derechos y libertades del personal al servicio de la Universidad, que deben ser escrupulosamente reconocidos y respetados.⁵¹⁴

V. ADMINISTRACIÓN PATRIMONIAL

La última atribución y garantía autonómica estatuida en el artículo 3o. tiene que ver con el presupuesto destinado a las universidades públicas y la libre gestión patrimonial. En ese precepto se estipula que las universidades autónomas “administrarán su patrimonio”.⁵¹⁵ Como se advierte en la historia de la legislación aplicable a la UNAM, el financiamiento y el régimen patrimonial de estas instituciones ha sido ocasión de fuerte controversia, de cuya solución depende la viabilidad misma de la autonomía y, más aún, la subsistencia de la propia universidad, con todo lo que ello representa para los fines últimos y las causas nacionales que explican y justifican la existencia de la universidad pública. “Existe una tensión obvia entre el financiamiento de las instituciones de educación superior y la necesidad de preservar su autonomía

⁵¹³ Dávalos, José, “Las relaciones laborales en el marco de la autonomía...”, *cit.*, pp. 40 y 41. Sobre esta materia, *cfr.*, asimismo, Orozco Henríquez, José de Jesús, *Régimen de las relaciones colectivas...*, *cit.*, pp. 141 y 142.

⁵¹⁴ Sobre derechos y libertades del profesorado, *cfr.* Gómez Gallardo, Perla, “La autonomía universitaria y su impacto en el derecho humano a la educación”, en Varios autores, *La autonomía universitaria en México. De la experiencia nicolaita...*, *cit.*, pp. 149 y ss.

⁵¹⁵ Un estudio detallado sobre el patrimonio universitario, su evolución, fuentes, relevancia y problemas, Sánchez-Codero D., Jorge A., “La administración del patrimonio universitario. Un presupuesto de la autonomía universitaria”, en Varios autores, *La autonomía universitaria en México*, México, UNAM, 1970, vol. I, pp. 245 y ss.

esencial”.⁵¹⁶ Buena parte de la crisis universitaria se debe a la necesidad de allegarse recursos para cumplir los fines de la educación superior, tema que suscita importantes cuestiones acerca de la intervención pública y privada en el financiamiento de las universidades.⁵¹⁷

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

De ahí que corresponda al país, es decir, al Estado, en frase de Risieri Frondizi, sostener a las universidades públicas “como pago del servicio que le prestan”.⁵¹⁸ Bajo este concepto se justifica el subsidio. El Estado —señala el rector Juan Ramón de la Fuente— dota de recursos a la Universidad Nacional Autónoma de México “porque es su deber; porque es una institución pública y laica, que cultiva y promueve la ciencia y la cultura como ninguna otra en el país; porque tiene la mejor y la mayor oferta educativa, y porque ha sido el principal instrumento de movilidad social que los mexicanos hemos construido a lo largo de nuestra historia”.⁵¹⁹

⁵¹⁶ Russell, Conrad, *La libertad académica*, trad. Martha Ardila Higuera, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2009, p. 9.

⁵¹⁷ Egea Díaz, Natalia, Mula Gómez, Antonio J., y Tobarra Ochoa, Pedro, *Universidad, autonomía y financiación...*, cit., pp. 57 y ss.

⁵¹⁸ *La Universidad en un mundo de tensiones*, Buenos Aires, Paidós, 1971, p. 280; Pinto Mazal, Jorge, *La autonomía universitaria...*, cit., p. 8. Pedro Henríquez Ureña señaló que la instrucción pública, función el Estado, implica derechos y obligaciones para éste. “La principal obligación es sostenerle pecuniariamente”. Cit. Valadés, Diego, *La Universidad Nacional Autónoma...*, cit., p. 17.

⁵¹⁹ De la Fuente, Juan Ramón, “La autónoma”, cit., p. 54. Examen sobre los modelos predominantes en el mundo para el financiamiento de las universidades en Serna de la Garza, José María y Ríos Granados, Gabriela, *Autonomía universitaria y financiamiento*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Politécnico Nacional, 2003, pp. 14 y ss. Las “Universidades públicas demandamos de los Estados nacionales correspondientes un mayor apoyo y un mayor compromiso, más allá de las vicisitudes económicas que hoy nos aquejan, también con elementos comunes y otros que son más particulares, entendemos claramente la necesidad de buscar mejores mecanismos de financiamiento, pero en esta búsqueda reiteramos nuestra convicción de que el Estado tiene una responsabilidad ineludible con la educación superior pública de nuestros países”. *Intervención del rector de la UNAM, Juan Ramón de la Fuente*,

En rigor, se trata de administrar recursos del pueblo.⁵²⁰ Éste será el beneficiario final de esos recursos, que regresarán a su fuente en forma de enseñanza, investigación y difusión de la cultura. Ser universitario entraña, todavía, un verdadero privilegio. Lo son los menos, no los más. Y si en la formación de aquéllos deposita el Estado “el fruto del esfuerzo, del sudor del país entero”, es para hacer de ellos “los técnicos que reclama el desarrollo nacional, porque le urge hacer los expertos que ofrezcan mañana soluciones a los problemas que confronta el país”.⁵²¹

Como se sabe, la mayor porción del presupuesto asignado a la UNAM —y a todas las universidades públicas— procede del Estado, sea el federal, sean los locales. Los recursos de otra procedencia son notoriamente menores a los que tienen esa fuente oficial, que debe ser reconocida por el Estado y cuidada por las instituciones. Establecido que aquél tiene la obligación de proveer recursos a las universidades, surge la pregunta sobre la forma de resolver este financiamiento. Hay diversos pareceres: uno de ellos tiene que ver con el número de alumnos atendidos; otro, con las tareas a cargo de las instituciones, conforme a planes y programas, y la ejecución y el rendimiento de éstas.⁵²² En todo caso, la “hostilidad” presupuestal —que puede argumentarse como “austeridad republicana”— pesa sobre las universidades como “espada de Damocles”, que a veces pende y en ocasiones cae sobre las instituciones con efectos devastadores.⁵²³

Así las cosas, la más notoria reversión de la autonomía, *de facto*, ya que no *de jure*, es el abandono presupuestal, como lo estipuló la Ley de 1933, si

en la ceremonia de inauguración de la Segunda Reunión de Rectores de Macrouiversidades Públicas de América Latina y El Caribe, 3 de marzo de 2003 (UNAMDGCS-010). En el mismo sentido, sostuvo el rector Barnés de Castro: “Al gobierno federal y, en su caso, a los gobiernos estatales, les corresponde garantizar los recursos que permitan a las universidades públicas desempeñar las funciones que la sociedad les ha encomendado”. “Mensaje del rector a la comunidad universitaria. Universidad responsable, sociedad solidaria”, *Gaceta UNAM*, 15 de febrero de 1999, p. 2.

⁵²⁰ En la deliberación sobre la reforma de 1979-1980 se dijo: “la autonomía implica administración de los recursos que el Estado recoge del pueblo para entregarlos directamente a las universidades a fin de que éstas los administren y para que éstas, también de acuerdo con esos principios, normen las relaciones entre toda la comunidad universitaria”. Diputado Juan Maldonado Pereda en Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 493.

⁵²¹ Chávez, Ignacio, “La actitud de los estudiantes universitarios frente al país”, *Humanismo médico, educación...*, cit., t. II, p. 168.

⁵²² Así, el parecer de Sarukhán, que se refiere a la necesidad de acordar el presupuesto en relación con los “proyectos y planes universitarios razonados”. *Desde el sexto piso...*, cit., pp. 249 y 250.

⁵²³ Sobre los presupuestos de las universidades públicas entre 2018 y 2020, *cfr.* Contreras Bustamante, Raúl, y Zeind Chávez, Marco Antonio, *Universidades públicas autónomas...*, cit., pp. 266 y ss.

bien el gobierno —en una nueva expresión del surrealismo jurídico mexicano que se resume en la regla colonial: “acátese, pero no se cumpla”— hizo de lado la franquicia que esa norma le entregaba y mantuvo la costumbre de otorgar subsidio. La mala relación entre los gobiernos y las universidades y la tendencia a alterar la autonomía e influir en la vida y el destino de aquéllas se ha reflejado en el debate y las decisiones sobre el financiamiento universitario.⁵²⁴

Ahora bien, administrar un patrimonio, como resuelve la fracción VII del artículo 3o. implica tenerlo. Sería ilusorio pretender que la institución pública posea un tesoro propio, aplicado con sagacidad de inversionista, que permita proveer a sus necesidades actuales y enfrentar con holgura las crecientes exigencias del futuro, que son de veras crecientes y urgentes si se quiere que exista el futuro. De ahí que a la existencia de bienes materiales y a la posible y deseable adquisición de recursos propios —a través de diversos medios compatibles con el carácter público de la universidad—, se deba agregar la presencia constante, suficiente, ascendente —en términos nominales y reales— del subsidio también público, que refleja, en su ámbito, el compromiso estatal con la educación superior que se debe proveer al pueblo.

Ese postulado se halló, explícito, en algunos de los más notables documentos de la historia universitaria. Sierra mismo, desde su propuesta primigenia de 1881, dijo con claridad: “Creer que una universidad como la que he proyectado pudiera vivir sin los fondos del gobierno, es un sueño”.⁵²⁵ No vacilaron en reclamar el apoyo estatal otros notables documentos autonomistas, como el proyecto insurgente de Chávez, de 1914, que puso a cargo del Estado garantizar la autonomía de la Universidad y “administrarle los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo” (artículo 1o.). Por lo demás, es muy discutible la idea de que la verdadera autonomía de la Universidad requiere que ésta cuente con los recursos propios necesarios para sostenerse y desarrollarse.⁵²⁶

En el proceso de reforma constitucional de 1979 se volvió sobre este tema. Un legislador señaló que la autonomía involucra “la obligación del Estado para proporcionarle (a la Universidad) recursos sin establecer con-

⁵²⁴ Torres Parés, Javier, Gutiérrez Tenorio, Adel y Miranda, Jorge Humberto, *Autonomía y financiamiento de la universidad moderna de México. Documentos y testimonios*, México, UNAM, Centros de Estudios sobre la Universidad, 2003.

⁵²⁵ “El gobierno y la Universidad Nacional...”, *cit.*, p. 29.

⁵²⁶ Con frecuencia se ha apuntado esta relación entre recursos propios y autonomía verdadera. *Cfr.*, por ejemplo, Ochoa Ravizé, Alfonso, “La iniciativa presidencial, una decisión acertada”, *Gaceta UNAM*, 18 de octubre de 1979, p. 15.

diciones, que se atengan a las responsabilidades concretas de cada Universidad y no a los caprichos de la burocracia”.⁵²⁷ Sin embargo, es pertinente reconocer que en la deliberación del Congreso el financiamiento de la Universidad no recibió la atención que merecía. Suele suceder que el discurso sobre los conceptos —absolutamente necesario y válido— distrae a menudo de la reflexión acerca de los medios que se requieren para que esos conceptos arraiguen en la realidad estricta.

Por fortuna, la Ley Federal de Educación ha sido reformada para evitar distracciones políticas y desánimos públicos en materia educativa. Esto significa un avance hacia la solución del problema económico, que implica, a la vez, el alivio del problema educativo en su conjunto. A partir de la adición que se hizo en 2002 al artículo 25 de dicho ordenamiento, éste dispuso la asignación de una suma considerable por parte del Estado, estimada en términos del producto nacional bruto, a la educación pública y a los servicios educativos, y fija la proporción que debe aplicarse a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación pública superior.⁵²⁸ Este es un paso en la dirección correcta: vía inteligente, y más aún, indispensable, para apuntalar la autonomía de esas instituciones con otra cosa que normas, discursos y programas. Pero es obvio que aún falta mucho para que se alcance el saludable objetivo previsto en aquella norma.⁵²⁹

El artículo 119 de la vigente Ley General de Educación, de 2019, señala que el financiamiento que brinde el Estado a la educación no será menor al 8% del PIB nacional. De este monto, al menos el 1% del PIB se destinará a educación superior e investigación científica y humanística, así como desarrollo tecnológico e innovación, en las instituciones públicas de educación superior. Esta disposición es consecuente con la norma constitucional que establece en favor de todas las personas el derecho a “gozar de los beneficios

⁵²⁷ Diputado Pablo Gómez en Varios autores, *Derechos del pueblo mexicano...*, cit., t. I, p. 449.

⁵²⁸ La reforma, que aparece en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 2002, establece que el “monto anual que el Estado —federación, entidades federativas y municipios— destine al gasto en la educación pública y en los servicios educativos, no podrá ser menor a ocho por ciento del producto interno bruto del país, destinando de este monto, al menos el 1% del producto interno bruto a la investigación científica y al desarrollo tecnológico en las instituciones de educación superior públicas”.

⁵²⁹ En 2002, el porcentaje del gasto nacional en educación como Producto Interno Bruto fue de 7.02% (5.50%, pública; 1.52%, privada); en 2003, fue de 6.91% (5.40% pública; 1.51% privada). El gasto nacional en educación superior en 2002 fue del 4.2% de crecimiento del gasto educativo total, y en 2003, del 3.8%. Cfr. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación México, disponible en: <https://www.inee.edu.mx/wp-content/uploads/2019/04/AR03a-2010.pdf>.

del desarrollo de la ciencia y la innovación tecnológica”, y con ese objetivo ordena al Estado apoyar dicha investigación proveyendo “recursos y estímulos suficientes” (artículo 3o., fracción V).

En algunos países americanos se ha querido asegurar el apoyo financiero a la educación, en general, y a las universidades, en particular, a través de previsiones constitucionales que resuelven destinarles cierta parte del presupuesto público —de egresos, se suele decir—,⁵³⁰ e incluso una cantidad establecida como referencia al Producto Interno Bruto,⁵³¹ como lo hace en México la Ley General de Educación antes mencionada. En algunos casos, este tratamiento se dirige a determinadas universidades, que cumplen una función descollante en la educación pública superior nacional.⁵³² Se trata de enormes esfuerzos para colocar a la educación en el lugar que le corresponde: el centro de la escena social y política, y por ende, el centro de la escena presupuestal, o un sitio destacado en ella.

El soporte pragmático de la autonomía resulta particularmente importante cuando el Estado social —proclive a la educación popular— entra en crisis y deja el camino expedito a la mano invisible encargada de labrar, con su eficacia característica, la felicidad del pueblo.⁵³³ Evidentemente, la distribución de los recursos no es cosa fácil en horas de apremio, pero nadie ha dicho que sea fácil la tarea de gobierno. En todo caso, la programación presupuestal implica un ejercicio político selectivo, que establece prioridades para el gasto público. Mejor que se haga por mandato de la ley, es decir, por voluntad jurídica, cuando no existe —o pudiera decaer— la voluntad política de hacerlo.⁵³⁴ Habida cuenta de que la incertidumbre presupuestal,

⁵³⁰ Así, en las Constituciones de Ecuador (artículo 348), Honduras (artículo 161), Nicaragua (artículo 125: a universidades, el seis por ciento) y Paraguay (artículo 85).

⁵³¹ Conforme a la Constitución de Costa Rica, el equivalente al seis por ciento del PIB (artículo 78).

⁵³² Así, en lo que respecta a la Universidad de San Carlos, de Guatemala: no menos del cinco por ciento del Presupuesto de Ingresos (artículo 84), y a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras: no menos del seis por ciento de dicho presupuesto (artículo 161).

⁵³³ “En las democracias modernas, el capítulo de las instituciones autónomas —y entre ellas, por supuesto, las universidades— cobran cada vez más relevancia. Encuentran en ellas un objetivo central de su política social, una forma de seguir fortaleciendo su cultura democrática y un mecanismo de largo aliento para alcanzar un desarrollo más equilibrado”. “Educar, más que transmitir información, es forjar seres humanos libres y críticos. Mensaje del rector Juan Ramón de la Fuente durante la ceremonia de investidura a profesores e investigadores eméritos, en el Antiguo Colegio de San Ildefonso, el 25 de septiembre de 2000”, *Gaceta UNAM*, 28 de septiembre de 2000, p. 5.

⁵³⁴ Sobre la provisión de recursos a la educación pública superior, como “planteamiento firme de la Universidad”, *cfr.* De la Fuente, “Intervención del rector...”, en la sesión ordinaria

que obliga a llevar a cabo negociaciones frecuentes, limita la autonomía universitaria, se ha estimado conveniente que se asigne a las universidades un presupuesto básico que las ponga a salvo de situaciones coyunturales,⁵³⁵ aunque tampoco se pierde de vista la imposibilidad de fijar una contribución presupuestal a perpetuidad.⁵³⁶

Que el Estado asigne recursos a las universidades públicas autónomas no implica que éstas no los recaben de otras fuentes, aunque desde luego se reconoce la extrema dificultad de que éstas se autofinancien, régimen que haría imposible el acceso a las universidades públicas de grandes sectores de la población,⁵³⁷ así como la necesidad de evitar la tendencia a la mercantilización de la educación superior.⁵³⁸ Con frecuencia —e invariablemente con efectos desfavorables para la vida universitaria— se ha planteado la posibilidad, que dondequiera existe, de que entre esos recursos figuren los provenientes de cuotas de los alumnos por los servicios educativos que la Universidad les brinda.⁵³⁹ El punto se ha planteado, inclusive, como un tema de equidad: que contribuya quien pueda hacerlo, en la medida de su capacidad,⁵⁴⁰ a cambio de que quien carezca de medios económicos quede

del Consejo Universitario efectuada en la Antigua Escuela de Medicina...”, *Gaceta UNAM*, 29 de septiembre de 2003, p. 11.

⁵³⁵ Narro Robles, José; Arredondo Galván, Martiniano; Moctezuma Navarro, David; Aróstegui Arzeno, Juan, y González Pérez, Raúl, “Perspectivas y retos actuales de la autonomía...”, *cit.*, pp. 81 y 91.

⁵³⁶ Russell, Conrad, *La libertad académica...*, *cit.*, pp. 78 y 79.

⁵³⁷ Fernández, Tomás Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito...*, *cit.*, p. 68.

⁵³⁸ 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. 89. A este respecto, *cf.* Contreras Bustamante, Raúl, “Los retos de la autonomía universitaria”, en Rubio Pérez, Tomás Humberto; García Ramírez, Sergio, y Contreras Bustamante, Raúl, *Autonomía universitaria...*, *cit.*, pp. 49 y ss.

⁵³⁹ A la luz del gasto público en educación por alumno, considerando, en un extremo, los niveles preescolar, primario y secundario, y en el otro, el nivel universitario, se ha observado que “el promedio de gasto por estudiante de educación superior en México es casi cinco veces el de un alumno de educación preescolar y de primaria. Esto refleja un marcado desbalance en el uso de los recursos públicos. Por lo tanto, resulta claramente recomendable la utilización de cuotas de recuperación en educación superior, tanto en las universidades nacionales como en las estatales, las cuales están altamente subsidiadas y representan una carga muy pesada en el presupuesto del gobierno federal y de los gobiernos estatales”. Amieva Huerta, Juan, *Finanzas públicas en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública-Porrúa, 2004, p. 192.

⁵⁴⁰ Para hacer referencia a los más recientes acontecimientos —muy graves, en su hora y por sus consecuencias— desencadenados por un intento de fijar cuotas de matrícula y colegiaturas en la UNAM, recuérdese el planteamiento del tema que hizo Barnés de Castro.

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

Este asunto ha desencadenado, como dije, opiniones encontradas y provocado movimientos de resistencia.⁵⁴¹ Dado que las universidades públicas tienen establecido un sistema de cuotas, sean razonables, sean irrisorias, parece que el punto se ha ganado, tradicionalmente, por parte de quienes sostienen la pertinencia y la justicia de estas prestaciones. Empero, la disposición contenida en el párrafo IV del artículo 3o., en el sentido de que “toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, ha contribuido a abonar la tesis contraria: se entiende que la educación impartida por dichas universidades lo es por el Estado mismo, en tanto aquéllas son organismos descentralizados. El punto es opinable y ha sido ampliamente discutido sin que se alcance una solución pacífica.

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

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

Sólo agregaré ahora que en el seno de la Junta de Gobierno mi voto personal fue en contra de que la Junta aceptara la renuncia de Barnés. *Cfr.* García Ramírez, *Del alba al crepúsculo. Páginas de mi vida*, México, Porrúa, 2022, p. 589. Previamente, participé en la concentración universitaria que reclamó la reanudación de actividades y la devolución de las instalaciones. *Cfr.* García Ramírez, “Contrariando la costumbre del silencio, nos reunimos para levantar la voz”, *Gaceta UNAM*, 28 de junio de 1999, p. 2.

⁵⁴¹ Es interesante y aleccionadora la crónica que hizo el rector Sarukhán sobre las vicisitudes de su proyecto de modificación de cuotas y la forma en la que aquél fue observado y cuestionado por altos funcionarios federales. *Cfr.* Sarukhán, José, *Desde el sexto piso..., cit.*, pp. 144 y ss.

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

En segundo término, y de cara al tema de la autonomía, y ya no sólo de la eficiencia de los servicios sustantivos de las universidades públicas, hay que evitar cuidadosamente que una fuente decisiva de financiamiento asuma facultades igualmente decisivas con respecto a la operación y el rumbo de las universidades: se habría caído en la subordinación que ha querido evitar la norma constitucional autonómica.⁵⁴² También es preciso sortear el riesgo de que el Estado se desentienda de la obligación financiera que le incumbe, alegando la existencia de otras fuentes de recursos, que son siempre complementarias y nunca principales. Finalmente, hay que cuidar de que esta provisión de recursos no opere nunca en forma tal que se pierda el compromiso popular que corresponde a las universidades públicas autónomas.

La simpatía estatal hacia la Universidad Autónoma puede llevar a la adopción de medidas de apoyo que sustraigan a la institución del sistema impositivo general. Las exenciones y los estímulos no son desconocidos en el sistema constitucional mexicano, como se observa en el artículo 28 de la ley fundamental.⁵⁴³ Aunque el proyecto universitario de 1944 no contemplaba exenciones fiscales a favor de la institución, en el proceso legislativo se resolvió incluirlas. Con el tiempo, este sería un caso —el único— en que la Ley Orgánica se viese modificada por otras normas legales, no obstante la permanencia inalterada del texto de 1944. El artículo 17 de esta Ley fue derogado por el 14 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985.⁵⁴⁴

Que haya autonomía para la administración del patrimonio, es decir, que ésta se realice sin injerencias externas, no libera a la entidad de subordinación a la ley. Ésta sujeta la administración, quehacer adjetivo, a las obli-

⁵⁴² Sánchez-Castañeda, Alfredo y Caballero Juárez, José Antonio, *La vinculación en las instituciones de educación superior...*, cit., pp. 8 y 9.

⁵⁴³ No son monopolios —proscritos— “los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de sus obras y los que para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora” (párrafo noveno); y “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter general y no afecten sustancialmente las finanzas de la nación” (párrafo duodécimo).

⁵⁴⁴ En este sentido se ha pronunciado la jurisprudencia federal. Cfr. Novena época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, Tesis: 2a./J. 112/2000, p. 418. Administrativa. Jurisprudencia.

gaciones sustantivas que emanan de la función universitaria y a la debida aplicación de los recursos disponibles, provengan del Estado, provengan de otras fuentes: los llamados recursos propios. Al hablar del autogobierno me referí a este punto y mencioné el criterio de la jurisprudencia federal sobre la fiscalización del gasto universitario.