

743  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"ANÁLISIS JURÍDICO  
DE LA  
AUTONOMÍA UNIVERSITARIA"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

**ARIEL ALBERTO ROJAS CABALLERO**



FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D.F.

1991

## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### INTRODUCCION

### CAPITULO I

#### DEFINICIONES PRELIMINARES Y PLANTEAMIENTO

GENERAL DEL PROBLEMA .....	1
----------------------------	---

### CAPITULO II

#### GENESIS HISTORICA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

A. ORIGEN DE LA UNIVERSIDAD .....	14
B. LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD DE MEXICO .....	22
C. LA UNIVERSIDAD MEXICANA EN EL SIGLO XIX .....	28
D. LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO .....	32
E. EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL DE 1929 .....	44
F. LA LEY ORGANICA DE 1933 Y LA AUTONOMIA TOTAL .....	51
G. LA LEY ORGANICA DE 1945 .....	55

### CAPITULO III

#### LA REFORMA POR ADICION AL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL.

A. ANTECEDENTES .....	60
B. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL .....	63
C. ANALISIS EXEGETICO .....	65
D. COMENTARIOS CRITICOS .....	72
E. PROPUESTAS .....	74

## CAPITULO IV

### NATURALEZA JURIDICA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA.

A. TEORIA DE LA EXTRATERRITORIALIDAD .....	78
B. TEORIA DE LA GARANTIA INDIVIDUAL .....	81
C. TEORIA DE LA GARANTIA CONSTITUCIONAL .....	102
D. TEORIA DE LA GARANTIA SOCIAL .....	104
E. TEORIA DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA .....	108
F. PROPUESTA .....	113

## CAPITULO V

FACULTADES Y LIMITES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA .....	115
--	-----

## CAPITULO VI

### AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y RELACIONES LABORALES

A. ANTECEDENTES .....	146
B. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL .....	152
C. ANALISIS DEL CAPITULO XVIII	
DEL TITULO SEXTO DE LA LFT .....	155
D. COMENTARIO CRITICO .....	171
CONCLUSIONES .....	174
BIBLIOGRAFIA .....	178

## INTRODUCCION

La elección del presente tema se originó a raíz de mi participación como delegado estudiantil al Congreso Universitario organizado por nuestra Máxima Casa de Estudios. En los interminables debates llevados a cabo, constantes inquietudes fueron planteadas relacionadas con el presente tema y requerían de una solución jurídica. Detrás de toda la actividad institucional se encuentra la autonomía, es ella la que da vida y marco a nuestra Alma Mater y en uso de algunas de sus facultades nosotros nos manifestamos en la defensa de sus labores esenciales.

La falta de precisión en el tratamiento de la autonomía nos lleva a falacias y callejones sin salida. Y los problemas que se originan se presentan en la realidad constante y recurrentemente.

Los universitarios quisiéramos ver en ella un instrumento hábil para defendernos de cualquier ataque o intromisión venga de donde venga, sin embargo, el jurista debe desentrañar el sentido pristino de las Instituciones, analizarlas y en su caso proponer las modificaciones pertinentes.

En muchos casos la labor emprendida no fue sencilla. El tratamiento serio y estricto a la luz de la Ciencia Jurídica nos

llevó a fuertes cuestionamientos.

El sistema emprendido en la presente tesis se inicia con la exposición de una definición de la autonomía y a través del cuerpo del trabajo se comprueba.

De gran importancia resulta el capítulo segundo donde a grandes pinceladas referimos la epopeya universitaria tratando de descubrir los elementos autonómicos.

Hemos tomado de paradigma el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, no por afán simplista sino porque el esquema planteado en ella se hizo extensivo a las demás universidades del país.

Considero que el capítulo tercero resulta de análisis obligado. La adición constitucional resultó de particular significación y vino a aportar mayores elementos en el fortalecimiento de las Universidades.

En la cuarta parte, demuestro técnicamente la naturaleza jurídica de la autonomía y de paso reflexiono sobre algunos otros aspectos de estas comunidades culturales.

Las facultades y límites de la autonomía son estudiadas exegéticamente refiriéndolas a la legislación nacional aplicable

y transcribiendo las tesis y precedentes jurisprudenciales existentes con el fin de dar al lector un panorama exacto de la operatividad de los conceptos.

Por último, el aspecto laboral es estudiado en el último capítulo por separado dada su particular importancia.

No nos hemos concretado a analizar, plantear problemas y tratar de solucionarlos; he dado en el presente trabajo algunas propuestas con el fin de en realidad mejorar nuestro sistema de educación superior.

La experiencia de la Universidad trajo en occidente una revolución intelectual que todavía trae consecuencias. Ahora, para los países latinoamericanos debemos sumar a este movimiento el del desarrollo social integral a través de la difusión de la cultura y la investigación tecnológica.

Esa excelsa Universidad, la de la Nación Mexicana, merece mejores horizontes, apartarla de la abulia, la ignorancia, la corrupción, la burocracia, la politiquería y la demagogia deben ser las metas de todo estudiante consciente. Espero que el presente estudio contribuya en algo a lograr este objetivo.

## CAPITULO I

### DEFINICIONES PRELIMINARES Y PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROBLEMA

La búsqueda de una definición estrictamente jurídica de la Institución denominada "Autonomía Universitaria" revierte una problemática en varios frentes. En primer lugar, las acepciones tanto etimológica como gramatical de la palabra han sido rebasadas por su connotación en la realidad. Por otro lado, bajo la misma denominación, se han querido encuadrar una serie de fenómenos sociológicos, históricos y políticos, muchas veces inundados de sentimentalismo, que dificultan en gran medida una definición categórica que los abarque, por ello es indispensable una labor de abstracción que permita identificar los elementos utilizables dentro de un marco doctrinal y legislativo. Asimismo, la Institución no se presenta en una sola forma, sino en un espectro de matices, sin embargo, en el presente capítulo, se expondrán una serie de definiciones y planteamientos para llegar, por medio de un método inductivo y comparativo, a una definición satisfactoria.

La etimología de autonomía es bien conocida. del griego *αυτονομία*, de *αυτος*, por sí mismo, y *νομος*, ley, principio, norma.<sup>1</sup> De esta forma, el significado estrictamente etimológico, se refiere exclusivamente a la capacidad o facultad de autolegislación, en la potestad que tiene una persona física o colectiva de darse los principios, normas o leyes para regirse.

La Real Academia Española de la Lengua define la autonomía de la siguiente manera:

*f. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. || 2. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. || 3. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. || 4. Capacidad máxima de un vehículo marítimo, aéreo o terrestre, para efectuar un recorrido ininterrumpido sin repostarse.*<sup>2</sup>

Para el efecto de la presente tesis, la tercera definición es la que puede aplicarse válidamente al contexto de

---

<sup>1</sup> Corominas, J., "Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Española", Madrid, Editorial, Gredos, 1954.

<sup>2</sup> "Diccionario de la Lengua Española", décimotercera edición, Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1970.

la Institución en estudio. La función gramatical de la palabra es la de un adjetivo, mismo que califica a "municipios, provincias, regiones u otras entidades dentro del Estado", es de resaltarse el hecho de que la definición en comentario indica claramente la situación de tratarse de entidades dentro del Estado, en caso contrario la ciencia política consideraría tal situación con la palabra "Soberanía". La definición de la Academia agrega a la etimológica la capacidad de autogobierno. Consecuentemente, gramaticalmente se considera a la Autonomía como una condición de algunas entidades estatales para autonomarse y gobernarse.

La primera documentación de la palabra se remonta al año de 1702 en una obra de Pedro Antonio de Alarcón, usándose desde ese siglo XVIII.<sup>3</sup>

A pesar de la proximidad de la definición anterior, se presentan una serie de problemas, piénsese tan sólo que el significado gramatical corresponde al de un adjetivo y ahora, se utiliza también como sustantivo y en esa función se habla válidamente de la autonomía como institución jurídica.

El término se convierte de esta manera en equívoco y multívoco, y sólo del análisis y comentario de algunas

---

<sup>3</sup>Alonso. Martín, "Enciclopedia del Idioma", Madrid, Aguilar, 1968.

definiciones desde diversos puntos de vista se podrá intentar la redacción de una definición jurídica propia.

Eduardo García Maynez parte de la concepción ética de autonomía a la luz de la filosofía kantiana.<sup>4</sup> De acuerdo con el pensador de Königsberg, la autonomía es una exigencia del imperativo categórico. "Para conducirse de modo autónomo, el sujeto debe someterse a máximas que puedan ser elevadas por su voluntad, a la categoría de leyes universalmente válidas."<sup>5</sup> De este modo, la voluntad de cada individuo obra como legislador universal, es decir, cada sujeto se autodetermina pero con normas que él mismo descubre como universalmente válidas. Filosóficamente, autonomía "es un término introducido por Kant para designar la independencia de la voluntad de todo deseo u objeto de deseo, y su capacidad de determinarse conforme a una ley propia, que es de la razón."<sup>6</sup> Se opone a la heteronomía, donde la voluntad se somete al deseo de lograr u obtener algo. Citando a Rodolfo Laun, García Maynez concluye: "...no puede definirse como capacidad de albedrío (la autonomía) de crear las normas que han de regir sus actos, habrá que entenderla como

---

<sup>4</sup> "Dos temas universitarios: I.-Concepto ético y jurídico de Autonomía. II.-Relación entre las tareas del investigador y el docente" en Revista de la Facultad de Derecho, núm. 114, tomo XXIX, sep-dic 1979, México, UNAM, 1979, pp.791 a 807.

<sup>5</sup> Op. cit., p.794.

<sup>6</sup> Abbagnano, Nicola, "Diccionario de Filosofía", México, Fondo de Cultura Económica. 1987.

capacidad de reconocer la validez de éstas y de someterse espontáneamente a ellas, cuando se tiene convicción de que no se trata de mandatos arbitrarios sino de prescripciones intrínsecamente valiosas."<sup>7</sup> Autonomía, es entonces, no sólo la capacidad de darse un ordenamiento determinado, sino que éste tenga además, validez universal y se acate voluntariamente.

Históricamente, para describir la separación de la Universidad de los demás órganos estatales se han utilizado diversos términos, entre los cuales destacan el de "Independencia" y "Universidad Libre"<sup>8</sup>, no obstante lo anterior, el uso de la palabra autonomía se ha extendido en América Latina para describir el referido fenómeno.

El líder estudiantil de 1929 y fundador de Radio UNAM, Alejandro Gómez Arias define la Autonomía Universitaria como: "...el gobierno de la Universidad por estudiantes y profesores en un equilibrio de autoridad y poder."<sup>9</sup> Se describe así un sólo aspecto de la autonomía: EL gobierno universitario. Igualmente indica sobre quiénes recae el ejercicio efectivo de esa potestad, es decir, los protagonistas de la autonomía, la comunidad de

---

<sup>7</sup> Op. cit., p.798.

<sup>8</sup> Vid. infra., Cap. II.

<sup>9</sup> "1929, La Coyuntura", en la revista Buelna, núm. 1, México 1979, p.5.

catedráticos y alumnos.

En una emotiva Declaración del Consejo Universitario en 1966, el rector Javier Barros Sierra en nombre y representación del máximo órgano colegiado de la UNAM expresó:

*Autonomía Universitaria es, esencialmente, la libertad de enseñar, de investigar y difundir la cultura. Esta autonomía académica no existiría de un modo completo si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar y de aplicar sus recursos económicos como lo estime conveniente, es decir si no poseyera una autonomía legislativa, que es su capacidad para dictarse sus propios ordenamientos. Todo ello, por supuesto, dentro de las líneas generales trazadas por la Ley Orgánica.*<sup>10</sup>

La transcripción anterior resulta interesante para el presente estudio toda vez que, parte de la actividad interna y esencial de la Universidad para a continuación describir la correlativa obligación estatal de permitir que la Universidad legisle, gobierne, administre, etc., su vida interior. De tal suerte que, para el ex-rector la autonomía es presupuesto indispensable para que la Universidad investigue, enseñe y

---

<sup>10</sup> Pinto Mazal, Jorge, "La autonomía universitaria", antología, Comisión Técnica de Legislación Universitaria, México, 1974, p.275.

difunda la cultura. También, aporta la necesaria sujeción de toda la actividad universitaria a lo dispuesto por la ley orgánica respectiva, esto es, una ley-marco que traza a grandes pinceladas la creación y futura organización de una institución de educación superior.

Según García Maynez la autonomía en su acepción legal es la capacidad de una persona (individual o colectiva) de darse su propia legislación.<sup>11</sup> De ningún modo la definición anterior es satisfactoria por retomar exclusivamente la etimología de la palabra, es también motivo de aclaración el hecho de que la Universidad no legisla sobre todos los aspectos, encontrándose sometida a todo el orden jurídico estatal y en especial al creado por el de la ley que la organiza y le da vida, reservándose para sí, ciertas facultades vinculadas estrechamente con la actividad académica. "La Universidad es autónoma cuando es independiente de toda injerencia política y sólo aspira a defender los superiores intereses del país."<sup>12</sup>

La formulación jurídica de la autonomía, como enseña Alfredo Toral Azuela, debe buscarse analizando la relación de la Universidad como grupo intermedio con la sociedad global

---

<sup>11</sup>Op. cit. p.798.

<sup>12</sup>Laroche, Humberto, "La autonomía universitaria en Venezuela", en "La autonomía universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979, p. 517.

representada por el Estado, en la independencia frente al gobierno central y su capacidad de autogobierno está la clave de su formulación.<sup>13</sup>

"La autonomía de las Universidades Públicas, desde el punto de vista jurídico, -afirma el investigador y ex-abogado general de la UNAM, Manuel Barquín Álvarez- implica la posibilidad que tiene una comunidad de darse sus propias normas dentro de un ámbito limitado por la voluntad superior, que, para el caso sería la del Estado. Esta capacidad, que permite a una comunidad ordenarse a sí misma implica la delegación de una facultad que anteriormente se encontraba centralizada en el Estado".<sup>14</sup> Reconoce el investigador citado anteriormente la operatividad del concepto y lo ubica dentro de un marco jurídico. La Universidad Autónoma es un organismo típico de la descentralización administrativa por servicio, dándole a la mencionada institución de educación superior ciertas facultades, personalidad jurídica, formulación de su propia legislación, designación de sus autoridades, selección de su personal académico y administrativo y de sus estudiantes, libre integración de planes y programas de estudio, reconocimiento y

---

13. "La autonomía universitaria", en Cuadernos de legislación universitaria, núm. 1 vol. 1, México, UNAM, 1986, p. 111.

14. "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979", colección Deslinde, Cuadernos de cultura política universitaria, México, UNAM, p. 3.

otorgamiento de grados académicos y la libre administración y disposición de sus recursos.

La autonomía es producto de la voluntad estatal de descentralizar el servicio público de educación superior en un ente capaz de resolver técnicamente sus problemas y de regularse a sí mismo. Esta idea es desarrollada ampliamente por el profesor chileno Raúl Brañes Ballesteros al afirmar: "En términos jurídicos, la autonomía universitaria expresa, por consiguiente, el reconocimiento que el Estado hace, a través de su ordenamiento jurídico de la independencia de la Universidad frente a las autoridades políticas del mismo Estado. Esta independencia se manifiesta en el derecho que se le reconoce a la Universidad para organizarse y funcionar libremente."<sup>15</sup> Efectivamente, es a través del ordenamiento jurídico estatal como el Estado manifiesta su voluntad de separar (descentralizar) la universidad de las dependencias del poder ejecutivo.

Como sostiene Carlos Tunnenbamm,<sup>16</sup> no se trata de crear un Estado frente a otro, ni de anteponer dos poderes, sino dar un margen de acción dentro del cual la Universidad cumpla sus funciones de investigar, enseñar y extender la cultura.

---

<sup>15</sup> "Antecedentes jurídicos de la autonomía universitaria en Chile", en "La autonomía Universitaria en América Latina", edic. con., México, UNAM, 1979, p.231.

<sup>16</sup> "De la Universidad y su problemática", México, UNAM, 1980.

En la resolución novena de la segunda Asamblea General de la Unión de Universidades de América Latina celebrada en Chile durante los meses de noviembre y diciembre de 1953 se estableció:

*... la autonomía de la Universidad es el derecho de esta corporación a dictar su propio régimen interno y a regularse exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma. Dicha autonomía es consustancial a su propia existencia y no a una merced que le sea otorgada — debe ser asegurada como una de las garantías constitucionales—.*<sup>17</sup>

La autonomía, si bien es cierto que es otorgada por el Estado con el reconocimiento expreso a través del orden jurídico, también corresponde a la naturaleza misma de la comunidad universitaria.

Los constitucionalistas argentinos Jorge R. Vanossi y Humberto Quiroga Lavié, definen a la autonomía universitaria de la manera siguiente:

*El concepto amplio de autonomía, aplicado a los cuerpos o instituciones universitarias, supone el poder de autodeterminación para ejercer una competencia de*

---

<sup>17</sup> Citado por García Laguarda, Jorge Mario, en "La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad", México, UNAM, 1977. p.25.

administración pública, y que en la mayor parte de los casos se complementa con el poder de auto gobierno (que nosotros preferimos denominar autocefalia) consistente en la facultad acordada a los miembros mismos de la Universidad de participar en las diversas funciones directivas del ente autónomo. Esa autodeterminación y ese autogobierno suponen e implican el ejercicio de la autoadministración universitaria, sin injerencia o intervención de los demás gobernantes políticos del Estado (salvo los supuestos excepcionales de intervención que la ley contempla y regula).<sup>18</sup>

En su participación en la obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas denominada "Diccionario Jurídico Mexicano", el ex-rector e investigador Jorge<sup>4</sup> Carpizo define la institución en estudio como: "La facultad que poseen las Universidades para autogobernarse -darse sus propias normas dentro del marco de su Ley Orgánica y designar a sus autoridades-, para determinar sus planes y programas dentro de los principios de libertad de cátedra e investigación y, administrar libremente su patrimonio."<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> "La autonomía universitaria en la Argentina", en "La autonomía universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979, p.51.

<sup>19</sup> Segunda edición, México, UNAM-Porrúa, 1987, tomo A-CH.

De todas las definiciones apuntadas se obtienen las siguientes conclusiones preliminares:

1.-La Autonomía Universitaria es una creación estatal que se manifiesta en el orden jurídico, con el fin de descentralizar el servicio público de educación superior.

2.-Por encontrarse dentro de un Estado determinado y ser creada y regulada por la norma jurídica, la Universidad se encuentra sujeta a todo el orden jurídico con excepción de las facultades y libertades que las mismas leyes le confieren.

3.-El orden jurídico estatal otorga a la Universidad ciertas facultades dentro de las cuales se pueden señalar como más importantes las que se mencionan a continuación: La función legislativa y la de gobierno, el nombramiento de sus autoridades, la administración de sus recursos, la selección, remoción y promoción de su personal académico, administrativo y de sus estudiantes; la libre configuración de sus planes y programas de estudios; el otorgamiento y reconocimiento de grados académicos.

4.-La Autonomía de la Universidad corresponde a la naturaleza propia de las instituciones de educación superior.

5.-Las facultades que confiere la autonomía son ejercidas por la comunidad universitaria: Maestros y alumnos.

De las anteriores conclusiones se desprende la siguiente definición propia de la Institución en estudio:

La Autonomía universitaria es una forma de organización administrativa que corresponde a la descentralización por servicio, en virtud de la cual el Estado a través de su orden jurídico concede a las comunidades de las instituciones de educación superior ciertas facultades en materia legislativa, administrativa, financiera, académica y de gobierno con el fin de mejorar el desempeño de las funciones de investigación, docencia y extensión cultural.

## CAPITULO II

### GENESIS HISTORICA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

#### A. ORIGEN DE LA UNIVERSIDAD.

La epopeya medieval de la Universidad,<sup>20</sup> se inicia a partir del año mil despues de Cristo con la aparición de las escuelas catedralicias, mismas que se denominaron "Studia generale" o "Collegia scholasticum"<sup>21</sup>, dependientes de la autoridad del obispo, quien, incapaz de vigilarlas nombraba a un funcionario denominado maestrescuela, canciller, cancelario o scholasticus, facultado para vigilar la enseñanza. Las citadas escuelas se dedicaban a preparar a los futuros obispos y sacerdotes, a base del Trivium (retórica, gramática y dialéctica) y el Cuadrivium (astronomía, geometría, música y aritmética).

---

<sup>20</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, "La Universidad Epopeya Medieval", México, UNAM-UDUAL, 1987.

<sup>21</sup> Jiménez Rueda, Julio, "Historia Jurídica de la Universidad de México". México. UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, 1955.

Importante papel en la historia de la Universidad jugó el derecho llamado "facultas ubique docendi", privilegio otorgado a un individuo mediante examen para enseñar en todas partes, es decir, después de cursar sus estudios un individuo propiamente, no obtenía una patente para ejercer una profesión liberal, sino sólo una autorización para enseñar. En el norte de Europa, estas licencias eran concedidas por el canciller de la catedral y en el sur por las propias corporaciones sin ninguna intervención.

"La palabra universidad (universitas) no significaba en sus orígenes lo que hoy se entiende por ella... significaba corporación de maestros y escolares. Denotaba, también el sitio donde los estudiantes de distintos países eran recibidos."<sup>22</sup> En efecto, "Universidad" fue utilizada tardíamente como sinónimo de Studium generale, aparece a principios del siglo XIII en una decretal de Inocencio III denominada "Scholaribus parisiensibus", en la que se hace referencia a "universitas magistrorum" y más tarde -como afirma el investigador Jorge Madrazo-<sup>23</sup> en 1221 se expide un diploma universitario que comienza con las palabras: "Nos universitas magistrorum et scholarium parisiensium..".

Lorenzo Luna sostiene: "...el propósito de la

---

<sup>22</sup> Idem, p.13.

<sup>23</sup> "El sistema disciplinario de la UNAM", México, UNAM, 1980, p.14.

corporación de escolares -que vino a ser conocido como universidad- fue el defender los intereses y privilegios de sus asociados y organizar la actividad que ese gremio deseaba monopolizar y desarrollar: Nos referimos a la enseñanza.<sup>24</sup>

Con el renacimiento del siglo XII, en un ambiente de claro optimismo, se produjo la ocasión propicia para el surgimiento de las universidades. En el sur de Europa, la reunión espontánea de escolares en torno de un célebre maestro las originó. Así, en Bolonia se inició el estudio del derecho alrededor de Irnerius -glosador del Corpus Iuris- y más tarde, fue Graciano -autor del Decretum, texto de derecho canónico- quien reunió a individuos deseosos de aprender la ciencia jurídica.

*En Bolonia los estudiantes se convirtieron en base de la organización. Se constituyeron en un gremio. nombraron un rector y obtuvieron privilegios de la ciudad, el emperador y el Papa.*<sup>25</sup>

Diferente situación tuvieron los Studia generale del norte de Europa, con París a la cabeza. "Son los maestros quienes

---

<sup>24</sup> "Nuestra Universidad en el tiempo", México, UNAM, CESU-Radio UNAM, 1990, p.6.

<sup>25</sup> Llinas Alvarez, Edgar, "¿Era autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?", colección deslinde, México, UNAM, 1979, p.5.

organizan el gremio y obtienen el reconocimiento de su capacidad jurídica a principios del siglo XIII".<sup>26</sup>

Después de organizados los estudios generales de Bolonia y París, se hace necesario la intervención de las autoridades pontificia, imperial y real, después, para la fundación de un nuevo estudio, así mismo, en los ya formados fue imprescindible la actuación de las mencionadas autoridades para el reconocimiento y la concesión de privilegios y derechos. Bolonia los consigue por medio de la Constitución del Habitat de Federico Barbaroja en 1158 y el Papa Honorio III los ratifica. París cobra importancia por las enseñanzas de Abelardo, obtiene concesión real de privilegios con una cédula de Felipe Augusto en 1200. En esta última Universidad "hay una lucha que dura varios siglos, para obtener autonomía que le permitiera gobernarse por si misma, eliminando la injerencia del maestrescuela catedralicio."<sup>27</sup> La primera victoria la gana este estudio al lograr que la licencia para enseñar no fuera otorgada por el cancelario sino por un jurado de seis miembros, tres nombrados por este funcionario y el resto por la facultad.

Jiménez Rueda nos enseña:

*La lucha por sacudir la autoridad del canciller trajo*

---

<sup>26</sup> Jiménez Rueda, Julio, op.cit., p.17.

<sup>27</sup> Madrazo. Jorge, op.cit., p.19.

otra consecuencia, la de crear una autoridad, que fuera cabeza de la corporación en el orden político y jurídico. Así nació el funcionario que ha venido llamándose hasta nuestros días rector.<sup>28</sup>

El caso de la Universidad de Oxford es diferente, nació de las escuelas establecidas en las abadías de Fridewyde y Osney. Se forma alrededor del año 1170 con la emigración a la isla británica de estudiantes expulsados de la Universidad de París. Aquí la autoridad del canciller se ve incrementada integrándose asimismo, cada vez más a la institución. Fue protegida por el Papa en varias bulas (1214, 1232, 1254 y 1290) que concedían derechos y privilegios y ponían a los estudiantes bajo la autoridad de los obispos de Londres, Lincoln y Oxford.

El germen de la autonomía universitaria se encuentra en las universidades de escolares -vgr. Bolonia- dado que, "la forma corporativa de organización fue la base de la relación entre esas asociaciones de escolares, las universitates, y los poderes públicos. De hecho, esta estructura les permitió a las universidades el ejercicio de una considerable y fructífera autonomía."<sup>29</sup> Sin embargo, en el resto de los Studia generale se va gestando un cierto autogobierno dado por la particular

---

<sup>28</sup> Op. cit., p.18.

<sup>29</sup> Luna, Lorenzo, op.cit., p.6.

estructura gremial de la Edad Media, caracterizada por la descentralización.<sup>30</sup>

*En virtud de dicha autonomía, las universidades tuvieron la libertad de elegir sus autoridades, de darse estatutos que norman sus actividades; poseyeron también fuero judicial, el cual exceptuaba a sus miembros de la justicia ordinaria. Asimismo, lograron establecer, por derecho, una efectiva centralización, si no sobre los métodos para impartir la enseñanza, si sobre el otorgamiento de grados académicos. Finalmente, esa autonomía les garantizaba la libertad de determinar los procedimientos que adquiría la enseñanza.*<sup>31</sup>

Lógicamente que no existía una plena libertad de cátedra; dependía necesariamente del concepto medieval de verdad basado indisolublemente de las Sagradas Escrituras y del pensamiento de los Padres de la Iglesia.<sup>32</sup>

El profesor chileno Raúl Brañes Ballesteros al respecto apunta:

---

<sup>30</sup> Barquín Alvarez, Manuel, "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1979", colección deslinde, México, UNAM, 1981, p.8.

<sup>31</sup> Luna, Lorenzo, op.cit., p.6.

<sup>32</sup> Llinas, Alvarez, op.cit., p.8.

*Históricamente, el concepto de autonomía universitaria aparece con la creación de las universidades medievales, porque la corporación denominada universitas magistrorum et scholarium, desde un punto de vista jurídico, existe como tal sólo en la medida en que es reconocida por el poder real y/o el poder papal y autorizada para funcionar con las reglas que la misma universidad establezca.*<sup>33</sup>

Las tres primeras universidades españolas fueron las de Palencia (1212), Salamanca (1215) y Valladolid (1260). Para el presente estudio cobra particular importancia el conocimiento de ellas y en especial, la salmantina, en virtud de que sus disposiciones y organización sirvieron de modelo a las universidades latinoamericanas.

La Universidad de Salamanca adquirió prestigio en el estudio del Derecho Civil y el Canónico. La cédula de su fundación se ha perdido y sólo se tiene una del Rey Fernando III de Castilla donde otorga ciertos privilegios (1254), donde sujeta la dirección del Studium Generale al canciller de la catedral de Salamanca, quien tenía el poder de conceder grados académicos y de juzgar y expulsar estudiantes. En tiempos de Alfonso X, el sabio, tuvo su primer florecimiento, dependiendo peligrosamente

---

<sup>33</sup> Op. cit., p.231.

Históricamente, el concepto de autonomía universitaria aparece con la creación de las universidades medievales, porque la corporación denominada *universitas magistrorum et scholarium*, desde un punto de vista jurídico, existe como tal sólo en la medida en que es reconocida por el poder real y/o el poder papal y autorizada para funcionar con las reglas que la misma universidad establezca.<sup>33</sup>

Las tres primeras universidades españolas fueron las de Palencia (1212), Salamanca (1215) y Valladolid (1260). Para el presente estudio cobra particular importancia el conocimiento de ellas y en especial, la salmantina, en virtud de que sus disposiciones y organización sirvieron de modelo a las universidades latinoamericanas.

La Universidad de Salamanca adquirió prestigio en el estudio del Derecho Civil y el Canónico. La cédula de su fundación se ha perdido y sólo se tiene una del Rey Fernando III de Castilla donde otorga ciertos privilegios (1254), donde sujeta la dirección del *Studium Generale* al canciller de la catedral de Salamanca, quien tenía el poder de conceder grados académicos y de juzgar y expulsar estudiantes. En tiempos de Alfonso X, el sabio, tuvo su primer florecimiento, dependiendo peligrosamente

---

<sup>33</sup>Op. cit., p.231.

de la economía del monarca. Pedro de Luna es nombrado por el Papa Clemente VI para poner en orden la jungla de legislación existente en la Universidad, mediante nuevas constituciones que, más tarde, en 1411 fueron completadas por el mismo personaje bajo el papado de Benedicto XIII. Martín V en 1422 expidió otras confirmadas más tarde por Eugenio IV. Gracias a la intercesión de Carlos V se estableció cierta independencia de la Universidad para crear sus estatutos, reservándose la Iglesia, el derecho de aprobarlos. Sin embargo, frente al Rey, la Universidad de Salamanca fue más dependiente a través del tiempo, hecho demostrado claramente por el envío de visitantes para la redacción de nuevos estatutos. Concluyendo que, la citada Universidad tenía una independencia muy limitada, sin ningún matiz de autonomía.<sup>34</sup>

En la obra monumental de legislación de Alfonso X, "Las Siete Partidas" (1256), se organiza la educación superior de la península ibérica -título XXXI de la Cuarta Partida- con gran detalle. Se regula desde el lugar y las condiciones que debe guardar el estudio (Ley II), el respeto y consideración debidos a los estudiantes y maestros, el salario y forma de pago (Ley III), la forma de impartir la cátedra (Ley IV), la creación del rector que se encargará de aconsejar y apremiar a los estudiantes para que tengan el debido comportamiento (Ley IX), y la organización

---

<sup>34</sup> Llinas Alvarez, Edgar, op.cit., p.10.

de bibliotecas (Ley X).<sup>35</sup>

El fuero universitario es establecido en la Ley VII sujetándose a los maestros los pleitos entre escolares y otros ciudadanos con excepción de los delitos de sangre; pudiendo optar por la jurisdicción del obispo. De la misma manera, se instituye la renuncia del fuero universitario a través de la sujeción voluntaria a la jurisdicción ordinaria.<sup>36</sup>

#### B. LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD DE MEXICO.

Los antecedentes de la Universidad en la Nueva España, fueron los estudios conventuales y los colegios fundados por las ordenes religiosas durante la primera mitad del siglo XVI.<sup>37</sup>

En la obra clásica de Cristóbal de Plaza y Jaen, "Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México", escrita en el siglo XVIII<sup>38</sup>, se señala que fue por la Real Cédula de Carlos V, firmada por el príncipe Felipe (segundo, más tarde),

<sup>35</sup> Jiménez Rueda, Julio, op.cit., pp.21 a 26.

<sup>36</sup> Madrazo, Jorge, op.cit., pp.21 a 30.

<sup>37</sup> Mendieta y Nuffez, Lucio, "Historia de la Facultad de Derecho", México, UNAM, 1979, p.31.

<sup>38</sup> Versión paleográfica, proemio, notas y apéndice de Nicolás Rangel., México, UNAM, 1931, dos tomos.

que se funda la Universidad mexicana, dada en la ciudad de Toro el 21 de septiembre de 1551, respondiendo a las peticiones elaboradas por el virrey Don Antonio de Mendoza, el arzobispo Fray Juan de Zumarraga y el Ayuntamiento de la capital. Este ordenamiento concede los privilegios, franquicias y libertades que tenía la Universidad de Salamanca, dados en las constituciones de Martín V, y los últimos visitadores, sirviendo de guía a la universidad del Nuevo Mundo hasta 1668 (cuando entraron en vigor las constituciones de Palafox) aunque se afirma que a veces sólo fueron "mera orientación". La cédula de fundación excluía expresamente el fuero universitario.

Pese a haber estado vigentes diferentes Constituciones en la Real y Pontificia Universidad, se conservó, a través del tiempo, la organización que se describe en las líneas siguientes.<sup>39</sup>

El claustro era la máxima autoridad y junto con el rector, interpretaban los decretos y los ejecutaban. Existían dos tipos, el mayor, formado por los diputados, consiliarios, profesores, representantes de los estudiantes, egresados titulados, y graduados de otras universidades -estableciéndose un quorum de asistencia de 20 personas- y el menor u ordinario, integrado por ocho miembros incluyendo el rector y el

---

<sup>39</sup> Llinas Alvarez, Edgar, op.cit., p.13.

maestrescuela.

Los consiliarios elegidos por el Claustro pleno, eran consejeros académicos, los estudiantes estaban representados aquí, e influían en el nombramiento de catedráticos y en el diseño del currículum.

El rector representaba al Rey y era la cabeza visible de la Universidad, era elegido por los consiliarios y la duración de su cargo era de un año.

El Sumo Pontífice estaba representado por el maestrescuela quien influía en materia académica.

El claustro de diputados se ocupaban de la hacienda y la administración, integrado por catedráticos propietarios, dos de ellos nombrados respectivamente por el rector y el maestrescuela, este órgano universitario tuvo entre seis y diez miembros.

Pronto se apreció que los estatutos salmantinos no se adaptaban a las necesidades del Nuevo Mundo, por lo que se expidieron nuevas constituciones, a saber: Las de Pedro Farfán de 1580, las de Pedro Moya de Contreras de 1583, las del marqués de Cerralbo de 1626, y las de Juan de Palafox de 1645.

Julio Jiménez Rueda sostiene:

*Esenciales de la Universidad salmantina y heredadas por la Real y Pontificia de México, fueron la autonomía y la democracia para la elección de sus funcionarios y, en cierto sentido, de sus catedráticos. El rey, como patrono, —y en Nueva España el Virrey— ejercían funciones de protección y apoyo a los estatutos universitarios y sancionaban las reglas que los claustros dictaban, pero no interferían en los nombramientos de profesores, ni en la marcha interna de la Universidad. Esto, que fue norma acatada desde la época de la fundación de la Universidad, no lo fue ya tanto en el apogeo de las monarquías austriaca y borbónica.*<sup>40</sup>

En su interesante estudio denominado "¿Era autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?" el investigador Edgar Llinás Álvarez concluye que existía una gran dependencia administrativa, económica e intelectual de la Real y Pontificia Universidad del Estado y la Iglesia en un afán protector de ambos. La libertad de cátedra definitivamente no existía al exigirse al catedrático una profesión de fe católica.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup>Op. cit., p.123.

<sup>41</sup>Op. cit.

Es interesante distinguir que la Universidad colonial mexicana se desarrolló en el espacio de tres siglos, por esa circunstancia, necesariamente los cambios acontecidos en el mundo y, especialmente en la península ibérica, afectaron su situación frente a la Iglesia y el Estado. Nuestra Universidad surge en pleno Renacimiento por lo que las características medievales lentamente se van matizando, incorporándose estas instituciones al fenómeno de centralización del poder en el monarca y el surgimiento del Estado Moderno.

No obstante lo anterior, encontramos rasgos de independencia en la Universidad. Dentro de este orden general de ideas el rey Felipe IV en 1624 a través de un decreto ordena el fiel acatamiento de los estatutos de las universidades de Lima y México y prohibía a los virreyes alterarlos sin la aprobación del Consejo de Indias, lo mismo se hizo en 1642 con las cátedras y los cursos. Por decreto de Felipe II de 1589 se prohíbe la participación de jueces, alcaldes, u oficiales de la Real Audiencia como rectores, ratificado en 1603 por Felipe III y en 1624 por Felipe IV. Ampliándose la prohibición en 1646 a los inquisidores y fiscales del Tribunal del Santo Oficio.

Felipe II en Aranjuez el 19 de abril de 1589 concede el fuero que daban las "Siete Partidas" a las Universidades del Nuevo Mundo, siendo los rectores y en su ausencia los vicerrectores los encargados de juzgar a doctores, maestros,

oficiales, lectores, estudiantes, en todos los delitos con excepción de los que tengan pena de mutilación o privativa de la libertad.

De esta manera, la Universidad mexicana nació bajo el signo del gobierno absolutista europeo, acentuado por la situación colonial, incrementándose la dependencia hacia el rey<sup>42</sup>, por ello es difícil pensar que la Universidad del México virreinal haya sido autónoma.

Hacia 1800 la Universidad novohispana se encontraba en franca decadencia.<sup>43</sup> La creación de Instituciones Superiores paralelas (Jardín Botánico, Academia de San Carlos, Escuela de Cirugía) y el incremento en la aceptación de los seminarios jesuíticos empezaron a robarle mercado a la enseñanza propia de la Universidad, convirtiéndose éstos en centros de discusión académico-política.

*Iniciado el movimiento de Independencia, la Universidad sufre una gran inestabilidad. De 1810 a 1816 la Institución se encontró completamente dispersa, e incluso, en este último año, virrey Venegas ordena la*

---

<sup>42</sup>Luna, Lorenzo, op. cit., p.8.

<sup>43</sup>María y Campos, Alfonso de, "Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)", México, UNAM, 1980, p.22-23.

ocupación militar del recinto universitario, el que queda reducido a cuartel de los batallones del ejército realista.<sup>44</sup>

#### C. LA UNIVERSIDAD MEXICANA EN EL SIGLO XIX.

Al iniciar nuestro país la vida independiente, aunque la Universidad cambia de nombre no modifica ni su estructura ni sus procedimientos, denotando una falta de adaptabilidad e imaginación.<sup>45</sup>

La antigua Universidad, por sus características, encabeza el listado de las instituciones coloniales condenadas a desaparecer. Sin embargo, su estrecha relación con el antiguo ordenamiento político, así como los intereses de las capas más conservadoras de la sociedad mexicana de principios de siglo, complicaron dicho proceso y motivaron su continuidad durante algunos años.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Valades, Diego, "La Universidad Nacional Autónoma de México", México, UNAM, 1974, p.37.

<sup>45</sup> María y Campos, Alfonso. *op. cit.*, p.24.

<sup>46</sup> Alvarado, María de Lourdes, "Nuestra Universidad en el Tiempo", México, UNAM, CESU-Radio UNAM, 1990, p.16.

La universidad entra en la pugna entre liberales y conservadores, tomando el partido de estos. Por ello, experimentó clausuras y reaperturas de acuerdo con la ideología del grupo o personaje en el poder.

Es suprimida por el Vicepresidente Valentín Gómez Farias el 21 de octubre de 1833 (Ley número 1264), estableciéndose por Ley del 23 de noviembre una Dirección General de Instrucción para el Distrito y Territorios de la Federación instaurando seis establecimientos (de Estudios Preparatorios, Ideológicos y Humanidades, Ciencias Físicas y Matemáticas, Ciencias Médicas, Jurisprudencia y Ciencias Eclesiásticas)<sup>47</sup>, bajo el principio de libertad de enseñanza.

Fue reabierta por Santa Anna el 31 de julio de 1834, el artículo 4° del decreto del 31 de julio de ese año, determinaba que los doctores que componían la Universidad debían reunirse de inmediato en claustro pleno para modificar el plan de estudios, sobre un plan general que redistribuyera los ramos que no se enseñaban en los Colegios y que al mismo tiempo se propusieran cambios en todo el sistema de estudios.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Lucio Mendieta y Nuñez, aclara que fue el Reglamento del 23 de octubre de 1833 con base de un decreto del congreso el que organizó de esa manera la Instrucción Pública, "Historia de la Facultad de Derecho", México, UNAM, 1975, p.124.

<sup>48</sup> Valadés, Diego, "El Derecho Académico en México", México, UNAM, 1987, p.106.

Importante precedente autonómico se encuentra el Plan provisional para los estudios que entró en vigor el 12 de noviembre de 1834, en cuyo título 3º, artículo 56, de acuerdo con el cual el gobierno interior de la Universidad residiría solamente en el Rector, en el maestrescuela y en los claustros mayor, menor y de hacienda. Integrado el mayor por todos los doctores residentes en la capital, el menor sería una parte del anterior compuesto de dos doctores por cada facultad, nombrados por el mayor después de haberse elegido al rector -a propuesta del menor-.<sup>49</sup>

El artículo 103 ratificaba la condición independiente de la Universidad, según Diego Valadés al indicar que funcionaría como cuerpo consultivo del gobierno.<sup>50</sup>

Nueva clausura de la Institución por orden del presidente Ignacio Comonfort con base en el artículo III del Plan de Ayutla el 14 de septiembre de 1857. Reabierto por Félix Zuloaga el 5 de mayo de 1858, clausurada en 1861 (23 de junio) por Benito Juárez, breve reapertura durante la invasión francesa en 1863 y clausurada definitivamente el 11 de junio de 1865 por Maximiliano el cual insistía en la existencia de escuelas especializadas, dentro de un esquema ideológico liberal. Subsistiendo éstas

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

aisladas.

Es difícil pensar que, la Universidad dentro de este turbulento período haya sido autónoma o independiente; "La acción en pro o en contra de la Universidad fue esencialmente política. El partido conservador hizo cuestión de principio su defensa, el liberal su aniquilamiento".<sup>51</sup>

Dentro del período conocido como La República Restaurada cobran fuerza las ideas del positivista Gabino Barreda mismas que se plasman en La Ley Orgánica de Instrucción Pública del 2 de diciembre de 1867, creando la Escuela Nacional Preparatoria y otras escuelas nacionales (jurisprudencia, medicina, de agricultura, etc.) dividiendo igualmente la educación primaria y secundaria; el reglamento fue promulgado el 24 de enero de 1868.

Las disposiciones anteriores fueron modificadas el 15 de mayo de 1869 por el Presidente Benito Juárez ordenando el sistema educativo de las entidades federativas.

Las leyes de 1867 y de 1869 establecieron una junta directiva integrada por los directores de las Escuelas y un profesor por cada una de ellas. Dicho órgano tenía facultades en

---

<sup>51</sup> Jiménez Rueda, Julio, op. cit., p.181.

la selección del personal académico. El Gobierno nombraba a los directores a partir de las ternas propuestas por las juntas de catedráticos.

#### D. LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO.

Durante los meses de abril y mayo de 1875 surge el primer conflicto estudiantil digno de meditación: estudiantes promovieron el primer intento a favor de la autonomía universitaria, bajo la denominación de Universidad Libre.

Con la expulsión de unos estudiantes de la Escuela de Medicina, se inicia el movimiento en contra del control gubernamental ejercido sobre la escuela por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública y, al mismo tiempo, se pugnaba por la libertad de enseñanza. Aunque este conflicto no generó cambios legislativos si es digno de tomarse en cuenta, sobre todo por las banderas esgrimidas por los estudiantes.<sup>52</sup>

Innegablemente que el antecedente más claro de Autonomía Universitaria lo encontramos en el proyecto aparecido en el periódico "La Libertad", del 11 de febrero de 1881, por el

---

<sup>52</sup>Ruiz Castañeda, María del Carmen, "La Universidad libre antecedentes de la Universidad Autónoma", colección Deslinde, México, UNAM, 1979.

que entonces diputado y periodista Justo Sierra Méndez pretende crear la Universidad Nacional de México.

El proyecto aparece en el diario con el fin de buscar un intercambio de opiniones antes de ser presentado a las cámaras.

Relevantes para el tema materia de esta tesis resultan los artículos que a continuación se mencionan y comentan.<sup>53</sup>

El tercero reconoce a la Universidad capacidad jurídica para poseer bienes destinados a sus fines. El autor en su respuesta al punto de vista sostenido por el Señor Enrique M. de los Ríos indica: "Esta Universidad será, en cierto modo, un departamento del Ejecutivo, con atribuciones propias que sólo el Congreso puede modificar; y esto por la sencilla razón de que lo contrario sería un cuarto poder, que no cabe en la Constitución".<sup>54</sup> El ilustre profesor campechano distingue así como, por un lado, la Nueva Universidad será una entidad del Ejecutivo, creada y regulada por una ley que le da ciertas facultades.

---

<sup>53</sup> Pinto Mazal, Jorge, "La Autonomía Universitaria", antología, México, UNAM-Comisión Técnica de legislación universitaria, 1974, p.24 a 27.

<sup>54</sup> Idem, p.33.

El gobierno de la Universidad será ejercido -señala el Art. 4°- por la representación de directores, profesores y alumnos. Su Director General será nombrado por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, mismo que podrá ser removido por el Consejo Universitario por causas graves.

El proyecto, así mismo determina que la reglamentación corresponderá a un Estatuto, sin embargo, el Art. 5° dispone que será el Ejecutivo quien lo reglamente, dando oportunidad a los órganos universitarios de opinar en materia académica.

Los fondos serán proporcionados a la Universidad por el Estado de acuerdo a las cantidades que establezca en los presupuestos anuales la Cámara de Diputados, serán administrados por la Secretaría de Hacienda (Art. 5° fr. 1).

Existe libertad plena, de otorgamiento de grados y reconocimiento de estudios.

Tocante al nombramiento de profesores la fracción V del Art. 5°, establece preferencia al sistema de oposición, salvo casos excepcionales expresamente regulados. Se expresa la inmovilidad de los profesores salvo por sentencia judicial o formal decreto del Cuerpo Universitario. Al nombramiento del Ejecutivo puede haber observaciones mismas que serán resueltas por el Cuerpo Universitario por mayoría de votos.

Se establece la vigilancia de la Universidad a través de empleados en el ramo de instrucción pública (Art. 5° fr. VI).

El proyecto establece en su Art. 6° las bases sobre las cuales el Ejecutivo reformó los planes de estudio.

Fue leído en la Cámara de Diputados el 7 de abril de 1881 estableciéndose 3 objeciones: 1.- No podía resucitarse la Real Pontificia Universidad de México estando los liberales en el Poder. 2.- No se le veía caso el desprendimiento de Facultades y 3.- Había que fortalecer la educación primaria no la superior. Fue abandonado por 29 años<sup>55</sup>, las comisiones no rindieron su dictamen. El mayor logro del proyecto fue haber definido a la Universidad como corporación independiente y haber sorteado la aparente contradicción entre suvención estatal y autonomía; Sierra buscaba una autonomía técnica regulada por el Ejecutivo, quizá con el fin de evitar la pérdida del control de la Universidad a favor de grupos conservadores en ese sentido se expresa O'Gorman al sentenciar:

*"Si Sierra quería Universidad, la quería positivista; si en ella quería salvar a esa doctrina, quería a la*

---

<sup>55</sup> Altonso de María y Campos aclara que en realidad existieron dos proyectos para crear la Universidad Nacional del mismo Justo Sierra uno publicado en El Centinela Español el 10 de febrero de 1881 y otro que se presentó a la Cámara con el apoyo de las legislaturas de Veracruz, Aguascalientes, Jalisco y Puebla de 7 de abril de 1979 con algunas diferencias, Op. cit., p.49 a 52.

nueva institución independiente desde el punto de vista académico; si, en fin, quería que el positivismo continuara gozando de favor oficial, quería que la Universidad formara parte del gobierno. Pues bien, el proyecto de Sierra responde con precisión a estas tres vitales exigencias. El artículo 7° consagra la adopción del positivismo como doctrina básica de la instrucción universitaria; el artículo 2° declara la emancipación científica de la proyectada Universidad, y el artículo 6° enuncia cuáles habían de ser los lazos que la estructuraran dentro de la administración pública.<sup>56</sup>

Manuel González Oropeza señala que el mayor mérito del proyecto de Sierra es el nacimiento del concepto de autonomía científica que tiende a desligar los aspectos académicos universitarios de la injerencia estatal.<sup>57</sup>

El día 26 de mayo de 1910, el Presidente de la República, Gral. Porfirio Díaz, promulgó la Ley Constitutiva de la Universidad de México, sometido a la Cámara de Diputados por el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, Justo Sierra

---

<sup>56</sup> O'Gorman, Edmundo, "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de 1910, en "Filosofía y Letras", Tomo XVII, número 34, abril-junio de 1949, México, UNAM, p.235.

<sup>57</sup> "Antecedentes Jurídicos de la Autonomía Universitaria en México", colección Esslinde, México, UNAM, 1977, p.34.

Mendez, publicada en el Diario Oficial el 18 de junio de 1910.

El artículo segundo<sup>58</sup> señala que la Universidad quedará constituida por la reunión de las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenierías, de Bellas Artes y de Altos Estudios.

El artículo 3° indica que el Ministro de Instrucción Pública será el jefe de la Universidad; el gobierno de ésta quedará además a cargo de un rector y un Consejo Universitario.

El rector será nombrado por el Presidente de la República, durará en su cargo tres años pudiendo renovarse.

El Consejo Universitario se compone por el Rector, los directores de escuelas universitarias, por el Director General de Educación Primaria como consejeros exofficio. Integrado por cuatro profesores nombrados por la Sria. de Instrucción Pública y Bellas Artes, dos profesores ordinarios por cada escuela -electos en escrutinio secreto-, un alumno por cada escuela. El Consejo, en su parte compuesta de profesores, se renovará por mitades cada dos años, y se renovará por entero cada año en su parte compuesta de alumnos (Art. 6°).

---

<sup>58</sup> Compilación de Legislación Universitaria de 1910 a 1976, México, UNAM-Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, 1977, Tomo II, p.737.

Es digno de resaltar el hecho que tanto en las funciones del rector (Art. 5º) como en las del Consejo (Art. 8º) se establece una clara supeditación de las decisiones importantes en materia académica, económica, de gobierno y legislativa.

Para entender el espíritu de la ley se transcriben a continuación fragmentos del discurso de presentación de la iniciativa del Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes el 26 de abril de 1910:

*...Este proyecto no es popular, en el rigor de acepción de esta palabra, es gubernamental. No podía ser de otro modo, pues se trata de un acto por el cual el gobierno se desprende, en una porción considerable, de facultades que hasta ahora había ejercido legalmente, y las deposita en un cuerpo que se llamará Universidad Nacional... será la encargada de dictar las leyes propias, las reglas propias de su dirección científica; y no quiere decir esto que el gobierno pueda desentenderse de ellas, ni impedir que lleguen a su conocimiento, ni prescindir, en bien del Estado, del derecho de darles aprobación última. Pero ello, a no ser en lo que entrañe una reforma de las leyes, será excepcional y cuando, sin embargo, el Ministerio ejerza esta facultad, consultará al Consejo Superior de Educación... las ventajas de las reformas que la Universidad proponga... la sanción última se la reserva*

*el gobierno (en el cual está comprendido el Poder Legislativo) cuando se juzgue que su intervención sea constitucionalmente necesaria... no se trata de una Universidad independiente, se trata de un cuerpo suficientemente autonómico dentro del campo científico, pero que es al mismo tiempo una Universidad oficial, un órgano del Estado...*<sup>59</sup>

La Ley porfiriana representa notables avances en la evolución de la institución en estudio, por un lado se crea un organismo público con personalidad y capacidad jurídica propias, como el primer paso, para separar la función universitaria de la estrictamente política desempeñada por el Estado.

En 1912 la Universidad sufrió varios problemas que pusieron en peligro su existencia. Se desencadenó una Huelga en la Facultad de Derecho en contra del sistema de reconocimientos trimestrales, ocasionando la salida de algunos maestros y alumnos fundándose la Escuela Libre de Derecho. De la misma manera, en la Cámara de Diputados se pretendía desaparecer la Institución al no asignarle ningún presupuesto, sin embargo, al igual que en contra de la investida de la confederación cívica independiente la Universidad salió fortalecida, sentando la urgente necesidad de una autonomía más completa.

---

<sup>59</sup>Pinto Mazal, Jorge, Op. cit. pp.37 a 49.

Varios proyectos para dar autonomía surgen en este periodo. En 1911, el vicepresidente Pino Suárez encomendó uno a su secretario particular José I. Novelo. José Natividad Macías y Alfonso Cravioto realizaron otro en 1914. Los universitarios (Julio García, Jesús Galindo y Ezequiel A. Chavez) elaboraron el de "Independencia de la Universidad", depositando realmente el gobierno de la Casa de Estudios en la comunidad, separando el Estado de la Universidad, obligándolo a proveer los fondos necesarios y a garantizar su autonomía.

Victoriano Huerta el 15 de abril de 1914, promulgó una ley de la Universidad Nacional en uso de la autorización concedida por decreto de 17 de diciembre de 1913, la cual consta de 28 artículos y tres transitorios, donde curiosamente se avanza en el proceso de autonomía. En primer lugar, el rector es nombrado por el Presidente a propuesta de una terna hecha por el Consejo Universitario (Art. 4°). El Secretario de Instrucción Pública sería el canciller de la Universidad, estando el gobierno en manos del Rector y del Consejo Universitario.<sup>60</sup>

Un segundo proyecto de los Universitarios es presentado en julio de 1917 solicitando la autonomía de la Universidad, entre los signatarios del proyecto destacan los hermanos Caso, Manuel Gómez Morín, Antonio Castro Leal, Vicente Lombardo

---

<sup>60</sup> María y Campos, Alfonso, Op. cit., pp.137 a 147.

Toledano, Luis Enrique Erro, Alberto Vázquez del Mercado, etc.

En una entrevista publicada en "El Universal" del 11 de julio de 1917 el Rector de la Universidad José Natividad Macías<sup>61</sup> se declaró partidario de la autonomía de la Universidad independizándola por completo de la política, por ello en el Congreso Constituyente de Querétaro se trabajó por la supresión de la Secretaría de Instrucción pública a efecto de que correspondiera a la Universidad la responsabilidad directa de atender las funciones de enseñanza superior y ponerla al margen de las inquietudes políticas que resultaban del manejo del Ministerio fue por esto que Venustiano Carranza apoyó la creación del Departamento Universitario.

En el proyecto de Macías -presentado al Primer Jefe Constitucionalista- el Rector era nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Consejo Universitario, siendo aquel el Jefe nato de la Universidad, el Consejo era calificado de suprema autoridad en aspectos técnicos.

El 14 de julio de 1917 apareció publicado en el mismo periódico el proyecto de Ley para dar autonomía a la Universidad de Félix F. Palavicini. En los considerandos se establece:

*...Se requiere que la Universidad subsista ajena a las*

---

<sup>61</sup>Pinto Mazal, Jorge, Op. cit., pp.51 a 54.

*fluctuaciones de la política, independiente del poder público, libre de toda intervención oficial y no con las limitaciones, la esclavitud burocrática y la tutela ministerial con que fue establecida en 1910...* <sup>62</sup>

El artículo 5º señala que el rector será elegido por mayoría absoluta de votos, y será sustituido por el decano de los directores de las escuelas universitarias en sus faltas temporales. Sin embargo, el artículo 9º precisa dentro de las facultades del Consejo Universitario el nombrar al Rector, integrando este órgano por 2 profesores y un alumno y los directores generales de Educación Primaria, Preparatoria y Normal, de la Enseñanza Técnica y de Bellas Artes.

*De esta manera, los aspectos de gobierno interno, académico y patrimonial, se confiaban a los propios universitarios mediante la autarquía, la libertad de cátedra e investigación, así como la independencia financiera. Estas características eran por primera ocasión involucrados y, en nuestra consideración, constituyen la primera determinación en México, de los elementos constitutivos de la autonomía*

---

<sup>62</sup> Idem, p.54.

universitaria.<sup>63</sup>

El 20 de julio de 1917, al discutirse en el Senado el proyecto presentado por el Ejecutivo concerniente a la Ley Orgánica de las Secretarías del Despacho, el senador José I. Novelo se pronunció en el sentido de que la Universidad Nacional fuera declarada autónoma, reabriéndose la discusión en la sesión del 4 de octubre del mismo año, presentando un proyecto de reformas a la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional.

De conformidad con el proyecto el gobierno universitario quedaría exclusivamente en manos del Rector y del Consejo Universitario (Art. 4º), el primero, sería elegido por el voto de las dos terceras partes de los directores de las escuelas e institutos universitarios, sustituido en sus faltas por el decano de los directores, duraba en su cargo 4 años sin reelección. El Consejo estaría integrado por dos profesores universitarios por cada escuela o instituto y un alumno, también, por cada una de ellas.<sup>64</sup>

El proyecto es avanzado, estableciendo una plena autonomía así como la obligación estatal de suvencionar la

---

<sup>63</sup> González Oropeza, Manuel, "Antecedentes Jurídicos de la Autonomía Universitaria en México", colección Deslinde, México, UNAM, 1979, p.25.

<sup>64</sup> Valadés, Diego, Op. cit., p.121.

Universidad. Pasa aprobado a la Cámara de Diputados de donde ya no salió.

De conformidad con el artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 en su texto original, se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, dado que la materia de educación quedó reservada a las entidades federativas. En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 13 de diciembre de 1917 se le dió el carácter de Departamento de Estado dependiendo directamente del Poder Ejecutivo.<sup>65</sup>

#### E. EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL DE 1929.

Se coincide en afirmar que el movimiento argentino estudiantil de 1918 constituye un claro antecedente latinoamericano al gestado en México.

*Fue entonces, a partir del Grito de Córdoba, cuando un viento renovador, penetró por las aulas y laboratorios de la Universidad Latinoamericana, propiciando la democratización interna de sus órganos de gobierno y la composición social de sus estamentos, e incorporando a*

---

<sup>65</sup>Para el estudio exhaustivo de la Universidad en 1917 es ampliamente recomendable el estudio monográfico del maestro Leonel Pérez Nieto Castro: "Notas para el estudio jurídico del concepto de autonomía, durante 1917, en la UNAM" en Autonomía Universitaria en América Latina, edic. conm., México, UNAM, 1979, pp.361 a 374.

la investigación y docencia los reales problemas nacionales y populares...<sup>66</sup>

Los jóvenes argentinos, diseñaron de este modo un esquema universitario propio con el principio básico de la autonomía, no sólo hacia la organización y gobierno de la Universidad sino hacia una visión nacional y democrática de la misma y de su relación con la sociedad<sup>67</sup> global. De la misma manera, al movimiento se agregan a las causas propiamente universitarias las sociales (emergencia de clases medias, oposición a las oligarquías agrarias, pugnas por el desarrollo nacional, el antimperialismo, anticlericalismo, etc.).

Otros antecedentes latinoamericanos del movimiento de autonomía mexicano son:

El primer Congreso Internacional de Estudiantes celebrado en México en 1921 y los movimientos estudiantiles de Perú (1919-1923) y Cuba (1923).<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Witker, Jorge, comp. "La Autonomía Universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979, presentación.

<sup>67</sup> Para conocer con más detalle el movimiento es recomendable el libro de estudio de Marcos Kaplan denominado "Autonomía Universitaria, Sociedad y Política en la Argentina (1918-1978)" en la Autonomía Universitaria en América Latina, edic. conm., México, UNAM, 1979, pp.13 a 20.

<sup>68</sup> Marsiske, Renate, "Algunos antecedentes latinoamericanos del Movimiento de Autonomía Universitaria en México en 1929", Colección Deslinde, México, UNAM, 1982.

En México, existían antes de 1929 tres Instituciones de Educación Superior autónomas. En 1917 la legislatura local del Estado de Michoacán dispuso por decreto la constitución y organización de la Universidad de Michoacán, concebido como institución autónoma, expidiéndose su Ley Reglamentaria el 11 de agosto de 1919. En su artículo primero se declaraba independiente del Estado la educación superior en los términos de la presente ley, cabe hacer mención que esto se logró gracias a la intervención del entonces gobernador Ing. Pascual Ortiz Rubio.<sup>69</sup>

Por un decreto del Congreso local de San Luis Potosí se transformó en 1923 el Instituto Científico y Literario del Estado en Universidad Autónoma por iniciativa del gobernador Rafael Nieto, en el que textualmente su artículo cuarto le confiere la autonomía.<sup>70</sup>

Renato Marsiske agrega que también la Universidad de Occidente de Sinaloa obtuvo su autonomía desde 1918.<sup>71</sup>

En 1923 la Federación de Estudiantes, encabezada por Jorge L. de Larrea y Luis Rubio Siliceo formuló un proyecto de

---

<sup>69</sup> Rangel Guerra, Alfonso, "La Autonomía Universitaria en la CFEUM", Colección Deslinde, México, UNAM, 1982.

<sup>70</sup> Silva Herzog, Jesús, "Una Historia de la Universidad de México y sus problemas", México, Siglo XXI, 1979, pp.32 y 33.

<sup>71</sup> Op. cit., p.10.

autonomía para la Universidad Nacional, a el se adhirieron numerosos diputados, entre ellos, Jorge Prieto Laurens, José Manuel Puig Causauranc, Ezequiel Padilla e Ignacio García Tellez (los tres últimos serían más tarde Secretarios de Educación).

Fue dictaminado favorablemente por las comisiones correspondientes, pasó al Secretario de Educación, quien solicitó le fueran mostrados. Vasconcelos lo retuvo hasta que fue devuelto por su sucesor Bernardo Gastelum, sin que fuera de nuevo discutido. Según Julio Jiménez Rueda<sup>72</sup> fue tomado muy en cuenta por el Presidente Portes Gil cuando formuló la ley de autonomía de 1929.

El proyecto es novedoso toda vez que precisa claramente el alcance de la autonomía, señalando al respecto las facultades inherentes a la Universidad en lo técnico, administrativo<sup>73</sup>, etc.

Dada la naturaleza de la presenta tesis, nos concretaremos a indicar brevemente los hechos que dieron como resultado la Ley de autonomía de 1929.

En enero de 1929 se verificó en Mérida el VI Congreso Nacional de Estudiantes del que fue presidente Alejandro Gómez

---

<sup>72</sup>Op. cit., p.202-203.

<sup>73</sup>Vid. Pinto Mazal, Jorge, Op. cit. pp.109 a 112.

Arias, también presidente de la Confederación de Estudiantes de México. El Congreso se declaró en favor de la reforma universitaria y de la independencia de la Universidad, agregando que su gobierno debería recaer en sus profesores y alumnos. El rector Antonio Castro Leal quiso reimplantar el sistema de reconocimientos trimestrales en lugar del examen oral final en la Escuela de Jurisprudencia, al igual que en 1912 esto suscitó inconformidades provocando una huelga estudiantil (declarada el 9 de mayo), después el movimiento se extendió gracias al apoyo de la Confederación Estudiantil Mexicana.

Al poner en peligro la situación del gobierno, ante la represión policiaca que generó gran solidaridad social, el Jefe del Departamento Central, Manuel Puig Casauranc sirvió como mediador; por su conducto los estudiantes enviaron cartas al presidente donde expresaban sus inquietudes.

De particular importancia resulta el memorial de 27 de mayo, dirigido por el estudiante de Derecho Ricardo García Villalobos en donde se solicita al Ejecutivo que el Rector fuese designado por él de una terna que le presentara el Consejo Universitario.

Portes Gil responde anunciando una Ley por medio de la cual se concedería autonomía a la Universidad -siguiendo las recomendaciones de Manuel Puig Casauranc-. El 19 de junio fueron

aceptadas las renunciaciones de Antonio Casto Leal (Rector), Narciso Bassols (director de la Escuela de Jurisprudencia) y Antonio Caso (director de la Escuela Nacional Preparatoria).<sup>74</sup>

La ley fue promulgada el 10 de julio de 1929, cuenta diecinueve considerandos, 55 artículos en seis capítulos y doce transitorios.<sup>75</sup>

En los considerandos se establece que la autonomía universitaria, corresponde a los ideales revolucionarios y democráticos, estableciendo el gobierno por profesores y alumnos. Sin embargo, se señala el cambio paulatino de la Institución hasta llegar a ser privada (12).

El artículo sexto señala que el gobierno de la Universidad será compartido por el Consejo Universitario, el Rector, los directores de las facultades escuelas o instituciones que la forman, y las academias de profesores y alumnos.

Se asienta que el Consejo Universitario es la máxima autoridad (Art. 7°) asimismo se precisan con gran detalle sus comisiones y atribuciones (Arts. 12 y 13).

---

<sup>74</sup>Para un estudio mas detallado de esta etapa se recomienda: Varios Autores, "La Autonomía Universitaria en México", edic. conm., México, UNAM, 1979.

<sup>75</sup>Compilación de Legislación Universitaria, Op. cit., pp.751-771.

El Rector de la Universidad será nombrado por el Consejo Universitario, eligiéndolo de una terna que le propondrá directamente el Presidente de la República, durando en su encargo tres años.

En cada una de las facultades y escuelas universitarias, se establecerán academias integradas por profesores y alumnos en igual número.

La ley de 1929 especifica los renglones sobre los cuales habrá de legislar el Consejo Universitario.

Los empleados de la Universidad no son considerados empleados federales, solo que por razones de equidad continuarán gozando de los beneficios de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.

El artículo 35 establece los casos en los que el Ejecutivo podrá interponer su veto.

El 54 dispone monto del subsidio mismo que no podrá ser menor a cuatro millones de pesos anuales.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Para un estudio detallado de la Ley Orgánica de 1929 es recomendable la obra de Alfonso de María y Campos: "Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)", México, UNAM, pp. 196 a 215.

Respecto a la ley de 1929, Julio Jiménez Rueda comenta:  
*"La Ley fue un producto de la demagogia imperante. La organizaci3n que se le di3 a la Universidad contenia en germen su propia disoluci3n. No fue un acto generoso y magnanimo, sino un expediente para desacreditar a una instituci3n molesta por sus antecedentes hist3ricos y desagradables por las posibilidades que podia acreditar en el futuro."*<sup>77</sup>

Como expresa Renate Marsiske<sup>78</sup>, el gobierno de Portes Gil utiliz3 la autonomia universitaria como recurso legal para resolver un problema politico que amenazaba la reciente estabilidad del Estado Mexicano. La limitada autonomia universitaria, junto con el problema financiero, hicieron difi- cil el adecuado funcionamiento de la Universidad durante los cuatro a- nos de vigencia de esta ley orgánica.

#### F. LA LEY ORGANICA DE 1933 Y LA AUTONOMIA TOTAL.

Los antecedentes de la Ley Bassols son los siguientes:

- 1.-Inadecuada estructura orgánica y de gobierno bajo la

---

<sup>77</sup>Op. cit., p.205.

<sup>78</sup>"Nuestra Universidad en el tiempo", México, UNAM, CESU-Radio UNAM, 1990, p.60.

ley de 1929, derivada de las limitaciones contenidas a la autonomía, la insuficiencia de recursos y la injerencia de las academias paritarias de profesores y alumnos en todo tipo de asuntos, propiciando gran inestabilidad institucional.

2.-El conflicto ideológico derivado de la polémica Caso-Lombardo, sosteniendo el primero el principio de libertad de cátedra e investigación y el segundo el materialismo histórico. Esta polémica suscitó encuentros y divergencias no sólo en los periódicos sino una huelga y una serie de renunciaciones.

3.-El proyecto político del sector gubernamental para desprestigiar y, en su caso, suprimir la Universidad.

4.-El proyecto político de sectores reaccionarios que pretendían apoderarse de la Universidad.

5.-Inconformidad estudiantil por las limitaciones a la autonomía por la constante intervención estatal como ocurría particularmente en el procedimiento para la elección de Rector.

6.-Inconformidad de sectores universitarios con la gestión del Rector Medellín, dado que su elección fue vista con recelo por los médicos y abogados deseosos del puesto.<sup>79</sup>

En octubre de 1933, cuando los universitarios organizaban manifestaciones públicas en contra de la reforma socialista el presidente Abelardo L. Rodríguez declaró que el

---

<sup>79</sup> Oficina del Abogado General, "Características y Consecuencias de la Ley Orgánica de la UNAM de 1933", México, UNAM, 1989, pp.3-9.

Poder Ejecutivo propondría las iniciativas de reforma necesarias para conceder a la Universidad una "autonomía plena".

El 21 de octubre de 1933 fue promulgada la ley que quita el carácter de nacional a la Universidad y la convierte en una institución privada. Consta de nueve artículos y tres transitorios. De conformidad con el artículo segundo de la ley, las autoridades universitarias son: El Consejo, El Rector, Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, las academias de profesores y alumnos. Se insiste en la superioridad del Consejo agregando la posibilidad de legislar para regular el orden interior de la Universidad (Art. 4°).

El artículo quinto señala: "El Rector será el Jefe nato de la Institución, su representante legal y Presidente del Consejo".

Será designado por el Consejo Universitario y durará en su encargo cuatro años. De esta manera, por primera vez es la representación de la comunidad la que designará al Rector.

Los directores son designados por el mismo cuerpo colegiado (Art. 6°).

La Ley Bassols da un amplio margen para la autolegislación, dando bases generales y dejando la

reglamentación de procedimientos.

De particular importancia resulta el artículo noveno, en virtud del cual el Estado entrega a la Universidad la cantidad de diez millones de pesos y se olvida de ella.

Comentando la Ley Orgánica de 1933 Jorge Cuesta decía:  
*La Universidad ha sido abandonada por el Estado, no sin un gesto patético muy significativo, a sus propios fines, en compañía de unos cuantos recursos económicos tan exiguos que no alcanzan para pagar el precio de una vacilación costosa o de una nueva experiencia sin éxito.*<sup>80</sup>

Mendieta y Nuñez sostiene el siguiente criterio sobre la Ley Orgánica de 1933:

*"...se prestó a innumerables abusos, fraudes y corruptelas promovidas por catedráticos ambiciosos que muchas veces, sin tener los merecimientos necesarios, pretendían algún puesto directivo o la misma Recloría de la Universidad. Esto dió lugar a frecuentes huelgas, algunas violentas, de resultados trágicos y que se estableciera en la vida universitaria un clima de*

---

<sup>80</sup> Citado por Valadés, Diego, "Las Leyes Orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México", Colección Deslinde, México, UNAM, 1980, p.12.

*inquietud constante, mantenido por la baja politiquería.* <sup>81</sup>

Las consecuencias de la Ley de 1933 y de los Estatutos Generales de 1934, 1936 y 1938 que la reglamentaron son: La anarquía e inestabilidad institucional, (derrocamiento de rectores, vacíos de poder y órganos de facto, asambleísmo, clientelismo político, corrupción, porrismo); antagonismo entre Universidad y Estado (supresión de su carácter nacional y tendencia a su privatización); abatimiento del nivel académico.

#### G. LA LEY ORGANICA DE 1945.

La Universidad de la Nación mexicana vive un turbulento periodo de conflictos intestinos que se decantan en un nuevo caos a mediados de 1944, agravado por la renuncia del Rector Rodolfo Brito Foucher, una huelga generalizada y la existencia de grupos que asumieron el poder de facto.

El Presidente Manuel Avila Camacho, responde con la propuesta de crear una junta de avenimiento integrada por los exrectores de la Casa de Estudios, dicha Junta eligió Rector al maestro Alfonso Caso.

---

<sup>81</sup>Op. cit., p.261.

El maestro convocó a un Congreso Constituyente encargado de elaborar una nueva legislación sobre las bases sentadas por él mismo.<sup>82</sup>

El proyecto fue aprobado por el Congreso de la Unión en las postrimerias de 1944 y publicadas en el Diario Oficial del 6 de enero de 1945.

De conformidad con la presentación hecha por Caso del Proyecto de Ley Orgánica y la Exposición de Motivos son varios los principios que orientan dicho ordenamiento, a saber:

1.-La Universidad es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado de plena capacidad jurídica (Art. 1°). Por primera vez se reconoce el status de la Universidad dentro de la organización administrativa del Estado Mexicano:

"...no es ni puede ser otra cosa, sino una corporación pública descentralizada..."<sup>83</sup>

Este principio es de importancia fundamental para el tema en estudio. En efecto, la autonomía in abstracto es ubicada dentro del marco aportado por el Derecho Administrativo.

---

<sup>82</sup>Para la consulta a detalle de este periodo es recomendable: González Oropeza, Manuel, "Genesis de la Ley Orgánica", México, UNAM, 1980.

<sup>83</sup>Pinto Mazal, Jorge, Op. cit., p.261.

Dentro de este marco general de ideas, la Ley le otorga a la Institución ciertas prerrogativas, mismas que delimitan la autonomía de la Universidad:

a) En materia de gobierno -La ley sólo señala las autoridades (Art. 3°) y determina las principales funciones de cada una de ellas sin injerencia de ningún órgano exterior (art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12).

b) En materia legislativa la ley concede un amplio margen para autoregulación dejando esta labor al Consejo Universitario (Arts. 2 y 8).

c) En el orden académico reconoce los principios de libertad de cátedra e investigación (Art. 2 fr. II), la libertad para determinar planes y programas de Estudio (Art. 2 fr. III), expedición de Títulos, certificados (Art. 2 fr. IV), y grados, revalidar estudios (Art. 2 fr. V), seleccionar a su personal académico (Art. 14).

d) En el orden financiero existe la libre administración del Patrimonio y la exención de impuestos (Art. 17).

2.-La Universidad es una institución técnica con sus tres fines primordiales: La impartición de la Educación superior, la investigación científica y la extensión cultural.

3.-La Universidad es una comunidad de cultura.

4.-Separación de lo político y lo técnico, separando estas funciones en órganos diferentes.

La Junta de Gobierno será la encargada de nombrar las autoridades (Rector, directores, miembros del Patronato), de resolver los conflictos entre autoridades y dictaminar sobre las resoluciones vetadas por el Rector (Art. 6°); se compone de 15 miembros, distinguidos universitarios honorables y prudentes (Art. 5°).

El Consejo será una autoridad legislativa y técnica en donde estarán representados profesores y alumnos (Arts. 7 y 8).

Otra innovación de la Ley Caso es la creación del Patronato (Art. 10) quien administrará el patrimonio, formulará el presupuesto, designará el Tesorero, el auditor y contralor interno. Delegando esta función que tradicionalmente estaba encomendada al Rector. El Patronato se integra por tres miembros.

Las relaciones de la Universidad con sus empleados se regularán por estatutos dictados por el Consejo Universitario (Art. 13).

Se crearon Consejos Técnicos en las Escuelas y Facultades integrado por un representante maestro por cada una de las especialidades y dos alumnos, de consulta necesaria.

El artículo 15 al citar la composición del Patrimonio establece que el Estado suministrará un subsidio anual que se fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

El artículo 18 señala la independencia de las Sociedades de Alumnos y las federaciones de las autoridades de la UNAM.

*De esta manera, la ley orgánica de 1945 separó lo político de lo académico, definió jurídicamente a la autonomía universitaria y sustituyó la campaña electorera supuestamente democrática por el mérito académico.*<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> González Oropeza, Manuel, "Nuestra Universidad en el tiempo", México, UNAM, CESU-Radio UNAM, 1990, p.75.

### CAPITULO III

#### LA REFORMA POR ADICION AL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL

##### A. ANTECEDENTES.

El 9 de junio de 1980 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se adiciona con una fracción VIII el Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cambia el número de la última fracción del mismo artículo". Mediante esta reforma se elevó a rango constitucional la institución de la autonomía universitaria, siguiendo un camino de larga evolución en toda Latinoamérica.

*La consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional en diversos países latinoamericanos se inscribe en la tendencia hacia el constitucionalismo social que se ha desarrollado en el presente siglo.*<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Barquín Álvarez, Manuel y Drozco Henríquez, J.J., "Constitución y autonomía universitaria en Iberoamérica", en Cuadernos de Legislación Universitaria, núm. 6, vol. II, México, UNAM, 1986, p. 43.

En efecto, la consagración constitucional de la institución en estudio, responde al llamado "Welfare state" contrario al Estado liberal, dado que interviene en actividades que tradicionalmente no había desempeñado.

Pero cabe preguntarse: ¿Qué ventaja representa la consagración constitucional de la autonomía universitaria?

La respuesta la da Jorge Mario García Laguarda al afirmar:

*Se trata de elevar a categoría constitucional el reconocimiento de los derechos universitarios a efecto de mantenerlos fuera de los vaivenes de nuestra accidentada historia y preservar la independencia y jerarquía de su ejercicio. La Constitución representa el nivel más alto de nuestro sistema jurídico, "el derecho fundamental de la organización". La rigidez de la norma suprema, garantiza la estabilidad formal de los preceptos.*<sup>B6</sup>

De esta manera, en los países donde no se haya garantizado constitucionalmente la autonomía universitaria puede darse el caso que leyes ordinarias la limiten, en especial,

---

<sup>B6</sup> "La autonomía universitaria en América Latina y México". Colección Deslinde, México, UNAM, 1980, p.11.

tratándose de leyes generales en materia de educación, las leyes de control financiero y las que regulen el ejercicio de las profesiones.<sup>87</sup>

Los antecedentes de consagración de la autonomía universitaria a nivel constitucional se encuentran en el Art. 100 de la Constitución Uruguaya de 1918 donde encomienda la instrucción superior a consejos autónomos.

Por otro lado, el Artículo 77 de la Constitución Guatemalteca de 1921 describe algunas facultades propias de la autonomía como exclusivas de las Universidades, cosa idéntica sucedió con el Art. 84 de la Carta Magna de 1945, de ese mismo país.

A continuación se señalan los países latinoamericanos que consagran la institución seguido del número del Artículo de la Carta Magna que la contiene:

*Bolivia (Art. 185), Brasil (Art. 207), Ecuador (Art. 128), Salvador (Art. 61), España (27 apartado 101), Guatemala (Art. 82), Honduras (Art. 160), Nicaragua (Art. 125), Panamá (Art. 99), Portugal (76 apartado 2), Costa Rica (Art. 84), Paraguay (Art. 91), Uruguay (Art.*

---

<sup>87</sup> Barquín Alvarez, Manuel, "La autonomía universitaria antes y después de la reforma constitucional de 1980", Colección Deslinde, México, UNAM, 1981, p.14.

**B. LA INICIATIVA PRESIDENCIAL.**

La iniciativa de reforma constitucional fue presentada por el Presidente José López Portillo el 10 de octubre de 1979, cuyo texto es el siguiente:

*Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus funciones de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingresos y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. 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.*<sup>B9</sup>

---

<sup>BB</sup> Barquín Alvarez, Manuel y Drozco Henríquez, J.J., Op. cit.

<sup>B9</sup> Burgoa, Ignacio, "Las Garantías Individuales", vigésimo primera edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p.44B.

La Cámara de Diputados modificó la iniciativa en el sentido de agregar que las relaciones laborales entre dichas instituciones de educación superior y su personal se regularán por el Apartado A del Artículo 123. En esos términos fue aprobada por el Senado y la mayoría de las Legislaturas locales fiel a lo dispuesto por el Artículo 135 constitucional, el texto vigente es el siguiente:

*Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, 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; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del Artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.*

En la Exposición de Motivos se insiste en considerar a la autonomía como "una institución que hoy es familiar a la nación mexicana, y es una posibilidad que desde hace 50 años tienen esas comunidades".

*Agrega: Las universidades públicas del país han solicitado se legisle a nivel constitucional para garantizar el ejercicio de su autonomía y precisar las modalidades de sus relaciones laborales...*

En otro párrafo se distingue la institución de "una fórmula de endeudamiento que implique un derecho territorial por encima de las facultades primigenias del Estado."<sup>90</sup>

#### C. ANALISIS EXEGETICO.

El primer enunciado afirma: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas". De esta manera, sólo en virtud de una Ley se puede conceder la autonomía, a nivel federal se hará de conformidad con la fracción XXV del Artículo 73 de la Ley Fundamental, por medio de la cual el Congreso tiene facultad para

---

<sup>90</sup> UNAM, "Legislación", México, UNAM, 1990, p.10 y 11.

establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas superiores o de investigación científica, así "como legislar en todo a lo que se refiere a dichas instituciones", es en uso específico de esta potestad congresional que a una institución y creada con anterioridad se le confiere la autonomía. Surge a continuación la interrogante ¿Quién ejerce las facultades conferidas por la autonomía?

El texto en análisis dice que son las Universidades y las demás instituciones de educación superior quienes las ejercen, la Exposición de Motivos se refiere a que son las mismas comunidades universitarias, no obstante lo anterior, es menester aclarar: Las facultades emanadas de la autonomía son ejercidas por los órganos y autoridades universitarios de conformidad con las competencias asignadas a cada uno de ellos por la Ley Orgánica, el Estatuto General y/o toda la demás legislación interna y general aplicable. La autonomía no es ejercida por la comunidad (maestros y alumnos) ad libitum, sino a través de sus respectivos representantes en los órganos colegiados -Vgr. Consejo Universitario, Consejos Técnicos, Junta de Gobierno- o a través de las autoridades unipersonales -Vgr. El Rector, los Directores de Escuelas, Facultades e Institutos-.

La persona moral denominada Universidad o Institución de Educación Superior Autónoma actúa y funciona a través de estas autoridades y es precisamente en ellas en quienes recae la

facultad y la responsabilidad de ejercer el status autonómico.

El párrafo en análisis señala que las Instituciones de Educación Superior autónomas por Ley tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas. En primer lugar, la fracción VIII del Artículo 3ro. deja abierta la posibilidad de adquirir la autonomía no sólo a las Universidades sino también a otras entidades donde se imparta educación a nivel profesional o se realice investigación científica como sería el caso del Instituto Politécnico Nacional. Pero, ¿por qué se expresa "...tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas..."?.

La respuesta tiene una connotación histórica. En 1929, se concedió la autonomía con el fin de dar a los universitarios el poder suficiente para la solución de sus problemas, por un lado, y por el otro, poner a prueba su madurez y en un momento dado justificar la desaparición de la Casa de Estudios; cosa semejante sucedió en 1933, llevando el esquema al extremo. De esta forma la autonomía fue utilizada políticamente como válvula de escape, concesión para atraer adeptos y quitar banderas, pero también como prueba de fuego a los universitarios y en caso de fracaso tener los argumentos válidos para la desaparición de una Institución porfiriana, reducto de reaccionarios, huertistas, vasconcelistas, y clericales. Es lógico que en la adición constitucional se manifieste el proceso histórico, con el fin de

advertir a las comunidades universitarias la enorme responsabilidad que representa el ejercicio de la autonomía.

El texto en comentario señala el aspecto más importante de la autonomía: el autogobierno. Sin embargo ¿Qué implica esta facultad? Por gobernar la Real Academia entiende: "Mandar con autoridad o regir una cosa. !! 2. Guiar y dirigir."<sup>91</sup>

Alfonso Rangel Guerra sostiene:

*Mediante este derecho de autogobierno la institución nombra o elige sus propias autoridades, de acuerdo con el procedimiento que determina la misma ley que le otorga la autonomía... se ejerce en la expedición de sus propias normas o reglamentos internos... En un sentido más amplio, al gobernarse a sí mismas estas instituciones configurar toda su vida académica y administrativa, y así también se puede afirmar que con el autogobierno se deja en manos de las propias casas de estudios el ejercicio de todas las actividades que le son propias para el cumplimiento de sus fines.*<sup>92</sup>

La fracción VIII del Artículo 3 sigue diciendo:  
"...realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la

<sup>91</sup> Op. cit.

<sup>92</sup> Op. cit. p.10.

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..."

Se especifican las funciones básicas de las Universidades: La transmisión del conocimiento, la búsqueda de nuevos saberes y la extensión de la cultura, pero se deben realizar de acuerdo con los principios del Artículo 3°, a saber: Que la educación se mantenga ajena a cualquier doctrina religiosa, basada en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; será democrática en el sentido de un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, será nacional -en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura- y contribuirá a la mejor convivencia humana a través del aprecio de la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o individuos.

Todo lo anterior, respetando la libertad de cátedra e

investigación y de libre examen y discusión de la ideas. Respecto a la primera, vale la pena realizar algunas consideraciones. Algunos erróneamente consideran como sinónimos Autonomía y libertad de cátedra e investigación, lo cierto es que la segunda es una facultad y consecuencia de la primera, como lo considera la doctrina latinoamericana. Respecto al manejo de esta institución en el párrafo en reflexión, parecería contradictorio en algunos aspectos hablar de libertad de cátedra y por el otro de todas las directrices señaladas por el resto del Artículo tercero. Esta consideración se desprende de la concepción absolutista de la libertad de cátedra e investigación, siempre delimitadas, verbigratia, por los planes y programas de estudio y ahora por las directrices de la Carta Magna.

Recordemos la polémica Caso-Lombardo y la presión del Presidente Cárdenas para guiar por el Socialismo la Educación Universitaria, este caso extremo y el contenido amplio y objetivo del artículo tercero nos hace concluir que no existe contradicción sino sólo un marco viable y real de expresión humana y educativa, heredados de experiencias históricas nacionales.

Enseguida se describen algunos derechos emanados de la autonomía: "...determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio..."

Respecto a la primera facultad, cabe comentar que en ella se manifiesta prístinamente la autonomía y, al mismo tiempo se justifica la idea de Justo Sierra: "Si alguna cosa debe estar exclusivamente dirigida por un cuerpo científico, es la instrucción"<sup>93</sup>. La determinación del contenido de la enseñanza y su metodología abarcan esta facultad que se ejerce a través de los órganos colegiados, especialmente creados para ese propósito.

La siguiente facultad será motivo de un análisis especial en el último capítulo de esta tesis.

La administración del patrimonio es otro derecho emanado de la Autonomía. Las leyes orgánicas de las universidades e instituciones de educación superior, establecen en su articulado que éstas tienen personalidad jurídica y patrimonio propios. Componiéndose el segundo, de los bienes muebles e inmuebles que se le entregan, así como todos aquellos recursos económicos que reciben para el cumplimiento de sus fines, tales como las cuotas por los servicios que se prestan, así como el subsidio estatal, donativos, etc.

La última parte del párrafo VIII del Artículo 3ro. se refiere a las relaciones laborales; estableciendo cuatro bases generales:

---

<sup>93</sup> Pinto Mazal, Jorge, "La Autonomía Universitaria", antología, México, UNAM, 1974, p.23.

1. Se regularán por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional.

2. En los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo, conforme a las características propias de un trabajo especial.

3. Que los terminos y las modalidades de este trabajo especial concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación.

4. Que concuerden también con los fines de las instituciones autónomas.

En el último capítulo de la presente tesis se analizará con detalle este aspecto de la Autonomía Universitaria.

#### C. COMENTARIOS CRITICOS.

Considero que la reforma por adición del Artículo 3ro. Constitucional de 1980 resultó un primer avance hacia la consagración a ese nivel de la institución denominada Autonomía Universitaria. Sin embargo, la definición que de ella presenta resultó ser incompleta, deja de lado otros aspectos dignos de tomarse en cuenta y debió incorporar otras notas que otros países latinoamericanos contemplan.

*La reforma constitucional no parece haber agregado nada*

a los términos de autonomía definidos en la legislación universitaria vigente, excepto conferir un rango jurídico superior.<sup>94</sup>

Por su parte Manuel Barquín Álvarez afirma:

...la reforma al Artículo 3º de la Constitución ha venido a consolidar y definir las universidades públicas autónomas, ratificando el especial carácter que les había otorgado la legislación, tanto federal como local.<sup>95</sup>

Si bien es cierto que sólo la primera parte de la fracción VIII ratifica principios ya establecidos en las Leyes Orgánicas como la de la UNAM de 1945, la referencia laboral si es un acierto y un avance para los empleados universitarios.

Es criticable que en la primera parte no se describan minuciosamente las facultades inherentes "al gobierno universitario" quedando éstas a la imaginación e intención del intérprete.

---

<sup>94</sup> Adame Goddard, Jorge, "La autonomía Universitaria como garantía constitucional" en Revista de Investigaciones Jurídicas, AÑO 5, Número 5, México, Escuela Libre de Derecho, 1981, p.26.

<sup>95</sup> "La autonomía Universitaria antes y después de la Reforma Constitucional de 1979", Colección Deslinde, México, UNAM, 1981, p.21.

El maestro Ignacio Burgoa dice:

*La garantía constitucional de la autonomía debe demarcar la extensión natural de ésta: y como este propósito no podría realizarse sin las peligrosas vaguedades, imprecisiones y ambigüedades de una definición que no la exprese con exactitud, la norma jurídica que la establezca debe contraerse a señalar sus elementos, mismos que derivan puntualmente de la índole teleológica de las instituciones universitarias.*<sup>96</sup>

Otra cuestión que ha sido olvidada es la de señalar expresamente la obligación estatal de suministrar los fondos necesarios para el mantenimiento y fortalecimiento de estas instituciones, y es más, debe expresarse la cantidad mínima de conformidad con un indicador variable (Vgr. PIB, del Presupuesto educativo nacional, del Presupuesto de egresos, etc.)<sup>97</sup>

#### E. PROPUESTAS.

En principio, es recomendable que el texto vigente se

---

<sup>96</sup> Op. cit. p.446.

<sup>97</sup> En el pasado Congreso Universitario el Dr. Raúl Cervantes Ahumada sostuvo que este aspecto debería estar contenido junto a otros en una Ley Federal de Autonomía.

modifique, en el sentido de detallar con mayor precisión las facultades propias de la Autonomía, en sus diversos ámbitos: académico, administrativo y de gobierno, así como, hacer una indicación expresa a la situación que guardan los recintos universitarios.<sup>98</sup>

Mención especial merece el incorporar a la fracción VIII del Artículo 3°, la obligación estatal de suministrar los recursos económicos suficientes, para el desempeño de las funciones encomendadas a las Universidades. Es más, debe especificarse la cantidad mínima a subencionar detallándola con un índice fijo. En el Derecho Comparado tenemos varios ejemplos: La Constitución de Paraguay (Art. 89) expresa la referida obligación estatal en casi idénticos términos a la de Bolivia (Art. 187) y Panamá (Arts. 97 y 98); la de Salvador (Art. 204) señaló una partida presupuestal especial; otras fijan un porcentaje del presupuesto: Nicaragua (Art. 115) el dos por ciento, Guatemala (Art. 99) del dos y medio y Honduras (Art. 158) del tres por ciento. La de Costa Rica es la más explícita (Art. 85) asignándole un 10% del presupuesto anual de gastos del Ministerio de Educación, cantidad que se girará por cuotas mensuales.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup>Vid. infra. Capítulo IV.

<sup>99</sup>García Laguarda, Jorge Mario, "La Autonomía Universitaria en América Latina, mito y realidad", México, UNAM, 1977, p.20.

Otro grave problema que requiere especial tratamiento es el referente a las relaciones entre la planeación nacional, la consiguiente coordinación estatal y las Universidades Autónomas. La Constitución Boliviana da una solución al problema al plantear no la autonomía de una Universidad, sino la autonomía de las Universidades y su consiguiente agrupación en un ente que las coordina y en el cual están representadas (Art. 185). Esta salida se antoja para nuestro país con el establecimiento de un órgano universitario integrado por los rectores y otros funcionarios de las diferentes Instituciones para la planificación, coordinación y unificación de esfuerzos, así como su adecuación a los grandes problemas nacionales.

A estas alturas, México requiere la elaboración de un sistema verdadero de educación superior e investigación científica, en todo el territorio nacional; sólo, a través de impulsar ambos renglones, se podrán superar los conflictos sufridos por los mexicanos. Se propone, una redefinición de la estructura universitaria nacional, con el fin de optimizar sus esfuerzos, programarlos y evaluarlos. Estas ideas deben estar plasmadas en nuestra Ley Fundamental en su Artículo 3ro., respetando siempre las luchas ya ganadas y la esencia misma de las Universidades, llevando la idea de la Autonomía Universitaria a estadios superiores, abarcando a todas las Casas de Estudio en un esfuerzo por no convertirlas en ciudades en el Olimpo, desentendidas de la realidad y sus conflictos.

Se trata, en efecto, de llevar las ideas vertidas hacia Universidades individualmente consideradas, al conjunto con el fin que ellas mismas como Máximas Casas de Estudio diseñen sus estrategias, coordinen sus esfuerzos, planifiquen y evalúen.<sup>100</sup>

Precedente importante en esta materia a nivel nacional, lo constituye el Consejo Nacional Técnico de la Educación creado en 1979 con la expedición del reglamento relativo (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril) que en su Art. 5 reza:

*Las Universidades e Institutos de enseñanza superior agrupados en la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior serán invitados por el Secretario de Educación Pública para designar tres representantes.*

---

<sup>100</sup> La Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (ANUIES) representa un loable esfuerzo en este sentido, sin embargo se requiere un sistema de educación superior más sólido, integral y con mayor fuerza en sus determinaciones.

## CAPITULO IV

### NATURALEZA JURIDICA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

El objetivo del presente capítulo consiste en precisar: ¿Qué es la Autonomía Universitaria dentro del Universo Jurídico?. En el capítulo primero partimos de algunas hipótesis que toca el turno comprobar; al respecto existen las siguientes teorías:

A. TEORIA QUE CONSIDERA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA COMO UN STATUS DENTRO DEL CUAL EL ESTADO OTORGANTE DEL MISMO NO PUEDE ACTUAR, EN UNA PALABRA EL RECONOCIMIENTO DE LA EXTRATERRITORIALIDAD DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA.

Esta idea es tomada del Derecho Internacional Público, especialmente de la teoría del maestro de Delft, Hugo Grocio, tocante a la calidad de las embajadas, legislaciones, y representaciones diplomáticas. Y se afirma que el Estado receptor no puede actuar en ellas porque se considera territorio del que

envía y por lo tanto se aplican sus propias leyes.<sup>101</sup>

En muchos comentarios y apreciaciones vertidas en comunicaciones interpersonales o masivas, consideran personas no estudiosas de la ciencia jurídica que esa es la verdadera naturaleza de la Autonomía, un caparazón que cubre totalmente a las Universidades impidiendo que el Estado intervenga aún en la comisión de los delitos, faltas administrativas, etc., constituyendo un verdadero régimen de excepción.

Esta idea es incorrecta por las razones que a continuación se ennumeran:

1. La Autonomía Universitaria responde a la necesidad que tiene el Estado de delegar ciertas funciones en una Institución de Educación Superior con el fin de que este cuerpo científico maneje sus destinos en los renglones que específicamente le han sido encomendados.

2. Responde pues, a requerimientos netamente académicos y científicos y en lo demás no existe ninguna razón teleológica ni jurídica para que no se aplique todo el orden jurídico estatal.

3. En consecuencia, al otorgar el status autonómico a través de su orden jurídico (Constitución y Ley Orgánica) el Estado expresa las facultades delegadas, respecto a las cuales

---

<sup>101</sup>García Laguarda, Jorge Mario, Op. cit., p.35.

las Universidades pueden actuar libremente.

4. Respecto a las funciones o facultades no delegadas conforme a Derecho deben aplicarse la Constitución y todas las demás leyes federales, y locales, reglamentos, acuerdos, circulares, etc.

5. La autonomía, efectivamente es un capelo limitante de la actividad estatal, pero sólo en los ámbitos expresamente señalados en las normas jurídicas, respecto a lo demás, no hay razones para la no actuación del Estado.

Jorge Carpizo afirmó:

*...autonomía, no es, en ningún caso extraterritorialidad, y no lo es porque el pueblo soberano se otorgó su Constitución, la que nos rige... y, por tanto, no existen islas donde no se aplica la Constitución.*<sup>102</sup>

El maestro desaparecido Alfonso Noriega Cantú sostenía: *La Universidad no es soberana, no puede dictar sus propias leyes, sino que es el Estado quien norma su estructura y su funcionamiento. La Universidad es un organismo descentralizado y autónomo del Estado. La Universidad no tiene, en lo que se refiere a sus bienes inmuebles, ningún derecho de extraterritorialidad y los*

---

<sup>102</sup> "Argumentos, responsabilidad, acción. Cómo defender la Universidad", diario Excelsior, 18 de agosto de 1973.

hechos -de una manera especial si revisten el carácter de delitos- que se ejecutan dentro de los edificios universitarios, caen bajo la sanción de las leyes penales -y por tanto de las autoridades represivas y judiciales-, como en el caso de cualquier otro organismo descentralizado. 103

Autonomía no es extraterritorialidad, por las razones arriba expuestas; la Institución en estudio no puede constituir de ninguna manera una declaración en virtud de la cual las Universidades y demás Instituciones de educación superior se convierten en islas donde no se aplican las leyes del Estado sino las suyas propias, aclarando que es el mismo Estado el que delega ciertas facultades en estas entidades, para ser reguladas por ellas mismas sin injerencia del delegante, dada la necesidad de adoptar criterios técnico científicos -terreno propio de las Universidades-.

#### B. TEORIA QUE CONSIDERA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA UNA GARANTIA INDIVIDUAL.

Esta teoría halla su fundamento en la ubicación que

---

103. "De la Autonomía", en Revista "Los Universitarios" núm.9, México, UNAM, 1973, p.8.

guarda la norma que da vida a la Autonomía Universitaria dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir en su Título primero, Capítulo I (De las Garantías Individuales).

Previamente al análisis de las razones que impiden considerar a la Autonomía Universitaria una "Garantía Individual" es menester precisar el alcance de este concepto.

La Real Academia Española define garantía como:

*(De garante) f. Acción y efecto de afianzar lo estipulado. || 2. Fianza, prenda. || 3. Cosa que asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. ||*<sup>104</sup>

El mismo diccionario indica que la palabra proviene del antiguo alto alemán (werento) y representa la acción de asegurar, afianzar, respaldar o apoyar. "La noción de garantía implica un acto principal, o sea, lo estipulado, y un acto accesorio, es decir, el afianzamiento del acto principal, implícitamente con el propósito de que sea cumplido."<sup>105</sup>

Jurídicamente el término ha sido tomado del Derecho privado, en donde a través de un pacto accesorio se asigna

---

<sup>104</sup> Op. cit.

<sup>105</sup> Bazdresch, Luis, "Garantías constitucionales", México, Editorial Trillas, 1988, p.11.

determinada cosa al cumplimiento de una obligación; son contratos de garantía: La fianza, la prenda, la hipoteca y el fideicomiso en garantía. Así, ha sido traspasada la palabra al Derecho Público, sin embargo, la connotación es diferente:

*El concepto "garantía" en derecho público ha significado diversos tipos de seguridad o protecciones en favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas pre-establecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.*<sup>106</sup>

Varios principios han sido considerados por la doctrina como garantías en Derecho Público, verbigratia, división de poderes, legalidad, responsabilidad oficial, etc; extendiéndose el término a los medios o recursos tendientes a hacer efectivo el imperio de la ley y del derecho.<sup>107</sup>

Algunos autores equiparan el término al de derechos del

---

<sup>106</sup> Burgoa, Ignacio, Op. cit., p.162.

<sup>107</sup> Ibidem.

hombre.<sup>108</sup> El término "Garantías Individuales" no fue innovación de Venustiano Carranza ya que apareció en 1842 en el proyecto constitucional de la mayoría como denominación del título respectivo; en el proyecto de la minoría de ese mismo año, aunque su sección segunda se intituló "De los derechos individuales", el Artículo quinto decía: "La Constitución otorga a los derechos del hombre, las siguientes garantías", y los enumeraba de tal suerte que, la medida de ellos son las garantías individuales y se compromete el Estado a respetarlos.

El tercer proyecto de 1842 también denominó al título "Garantías Individuales", esta idea perduró en el Acta de reformas de 1847 al establecer: "Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, y propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas."

La sección quinta del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 se intitula: "Garantías Individuales".

---

<sup>108</sup> Vgr. Alfonso Noriega Cantú, en "La naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917". México, UNAM, 1967, p.111. Igualmente en el seno del Constituyente de Querétaro se habló indistintamente de los dos como sinónimos (Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", México, Porrúa, 1986, p.153).

Parecería que la Constitución de 1857 se aparta de la línea constitucional seguida, pero una lectura minuciosa del Artículo primero nos lleva a la conclusión contraria.

*El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.*

Es decir, el pueblo al darse su Constitución garantiza el cumplimiento de los derechos reconocidos como base de la sociedad.

Idéntica línea llevó la Constitución de 1917 omitiendo la fuente de las garantías que otorga.

Estas ideas son soportadas por el Dr. Jorge Carpizo al citar al diputado constituyente José Natividad Macías:

*Las constituciones no necesitan declarar cuáles son los derechos, necesitan garantizar de la manera más completa y más absoluta todas las manifestaciones de la libertad. Por eso deben otorgarse las garantías individuales.*<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Op. cit., p.153.

Concluyendo el investigador citado, que mientras los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías, que son su medida, son ideas individualizadas y concretas.<sup>110</sup>

El Dr. Ignacio Burgoa Orihuea da los siguientes elementos como concurrentes de un concepto de Garantía Individual:

1. Relación jurídica de supra a subordinación entre el gobernado (sujeto activo), y el Estado y sus autoridades (sujetos pasivos).

2. Derecho público subjetivo que emana de dicha relación en favor del gobernado.

3. Obligación correlativa a cargo del Estado y sus autoridades, consistente en respetar el consabido derecho y en observar o cumplir las condiciones de seguridad jurídica del mismo (objeto).

4. Previsión y regulación de la citada relación por la Ley Fundamental (fuente).

Agregamos una quinta característica: En contra de leyes o actos de autoridad que violen las citadas garantías individuales, se puede promover el Juicio de Amparo ante los Tribunales de la Federación (Art. 103, fr. I de la Constitución).

---

<sup>110</sup> Idem, p.154.

Apliquemos las características anteriores a la Autonomía Universitaria para demostrar que su naturaleza jurídica no es la de una Garantía individual.

1. Respecto a la relación jurídica existente entre la Universidad y el Estado es de discutirse que, respecto al status autonómico sea de supra a subordinación; ya que:

*Las relaciones de supra a subordinación son las que se entablan entre los órganos del Estado, por una parte, y en ejercicio del poder público traducido en diversos actos de autoridad, y por la otra, los sujetos en cuya esfera jurídica operan tales actos, mismos que tienen como atributos distintivos, según es bien sabido, la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad...*<sup>111</sup>

En consecuencia, dichas relaciones se presentan entre gobernantes y gobernados, respecto a la autonomía se puede sostener categóricamente: Al ser las Universidades Públicas órganos del propio Estado<sup>112</sup>, es imposible pensar en una relación de supra a subordinación respecto a la delegación de facultades en diversos campos.

---

<sup>111</sup> Burgoa, Ignacio, Op. cit., p.170.

<sup>112</sup> Recordemos el Art.1 de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945 mismo que le otorga a esta Institución el carácter de corporación pública, organismo descentralizado del Estado.

Merece aclaración la situación que puede presentarse en el caso de que respecto de otros actos de autoridad no relativos al status autonómico, lógicamente las Instituciones en estudio de Educación Superior pueden promover el Juicio de Amparo, verbigratia, al perder un procedimiento las Universidades ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje éstas pueden promover válidamente el Amparo Directo contra el laudo emitido. Asimismo en cualquier otra controversia de orden civil o mercantil en los que las Universidades fueran parte.

¿Pero, en consecuencia, respecto a las facultades concedidas por la autonomía, dichas instituciones son autoridades?

Partamos de la misma palabra. Proviene del latín *auctoritas*, -atis y la define la Real Academia de la manera siguiente:

*f. Carácter o representación de una persona por su empleo, mérito o nacimiento. || 2. Potestad, facultad. || 3. Potestad que en cada pueblo ha establecido su Constitución para que le rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia. || 4. Poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada, como el padre sobre los hijos, el tutor sobre el pupilo, el superior sobre los inferiores. || 5. Persona revestida de algún poder.*

Jurídicamente, se entiende como "la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad".<sup>114</sup> Por extensión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público nombrando a los detentadores del poder.

Por su parte, el Dr. Ignacio Burgoa sostiene:

*...Se reputa autoridad a aquel órgano de gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción en una o varias situaciones, concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente considerada, por la ejecución de esa decisión, o bien por ambos conjunta o separadamente.*<sup>115</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido:

<sup>113</sup> Op. cit.

<sup>114</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, segunda edición, Tomo A-CH.

<sup>115</sup> "El Juicio de Amparo", vigésimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p.189.

El término "autoridades" para los efectos del amparo comprende 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... lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo, y contra cualquiera de ellas procede el amparo. <sup>116</sup>

No obstante el criterio de nuestro más alto tribunal se concluye que por autoridad debe entenderse un órgano estatal dotado de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño produce creación, modificación o extinción de situaciones generales, o especiales, jurídicas o de hecho en forma unilateral, coercitiva e imperativa.

La respuesta por la pregunta planteada líneas arriba de ninguna manera es sencilla.

En primer lugar, si se considera el arcaico criterio sostenido por nuestro Máximo Tribunal, lógicamente que no

---

<sup>116</sup> Tesis jurisprudenciales 75 y 76, páginas 122 y 123 del Apéndice, 1985, al Semanario Judicial de la Federación, parte común al Pleno y a las salas.

podríamos considerar a las Instituciones de educación superior como autoridades toda vez que "no disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de derecho, 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".<sup>117</sup>

Sin embargo, este criterio basado en las ideas de Vallarta, necesariamente se debe ver influido por la evolución administrativa del gobierno mexicano, por ello, ya aparecen en las decisiones de los Tribunales de la Federación los elementos constitutivos del concepto de autoridad esgrimidos por la doctrina jurídica contemporánea mexicana. Verbigracia, en el Informe 1981, pp. 29 y 30 aparece un criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en el que bajo el rubro "Autoridades, quienes lo son, para los efectos del Amparo" se indica:

*...Y se tiene que llegar a la conclusión de que si los particulares no pueden por su voluntad unilateral, ni por estipulación a respecto de tercero (Artículos 1860, 1861, 1868 y relativos del Código Civil aplicables en materia federal), imponer a otros cargas que sean exigibles mediante el uso de la fuerza pública, ni directa ni indirectamente (acudiendo para ello a los*

---

<sup>117</sup> Ibidem.

tribunales, por ejemplo), uno de los elementos que viene a caracterizar a las autoridades para los efectos del amparo (Artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal), es el hecho de que con fundamento en alguna disposición legal puedan tomar determinaciones o dictar resoluciones que vengan, en alguna forma cualquiera, a establecer cargas en perjuicio de terceros, que puedan ser exigibles mediante el uso directo o indirecto de la fuerza pública (según que dispongan ellos mismos de esa fuerza, o que haya posibilidad de un camino legal para acudir a otras autoridades que dispongan de ella)...

En consecuencia, autoridades serán aquellos funcionarios o empleados de organismos estatales o descentralizados que pretendan imponer dentro de su actuación oficial, con base en la ley y unilateralmente, obligaciones a los particulares, o modificar las existentes o limitar sus derechos.

Otro precedente al respecto se encuentra en la resolución dictada al resolver el recurso de revisión 466/930, promovido por Calixto A. Rodríguez que en su parte conducente indica:

*Si por autoridad debe entenderse toda persona investida por la ley para dictar, según su propio criterio y bajo su responsabilidad, determinaciones de cumplimiento*

obligatorio y para hacer cumplir esas mismas determinaciones y, en el caso del Director y Secretario de la Escuela Nacional de Maestros, dictaron e hicieron cumplir la determinación con fundamento en la cual se impidió al quejoso que se inscribiera en la susodicha escuela, resulta claro que los citados Director y Secretario de la mencionada escuela, si tienen el carácter de autoridades. <sup>118</sup>

El maestro Burgoa cita en su obra "El Juicio de Amparo" <sup>119</sup> dos resoluciones en las cuales se analizó el problema específicamente referido al caso de la Universidad Nacional Autónoma de México. La primera es la transcripción de la sentencia recaída a la Queja 152/62, promovida por la UNAM en contra del auto dictado por el Juez segundo de Distrito en Materia Administrativa del D.F., que admitió una demanda de amparo contra actos de diversos órganos de dicha entidad. Jorge Madrazo agrega que se trata del caso de la expulsión de un estudiante de la Facultad de Medicina por el hecho de haber presentado un acta de nacimiento falsificada y este promovió el Juicio de Garantías en contra de actos del Rector, el Tribunal Universitario y la Comisión de Honor. <sup>120</sup> Los argumentos

---

<sup>118</sup> Citado por Góngora Pimentel, Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", México, Editorial Porrúa, 1987, p.11.

<sup>119</sup> Op. cit., p.200.

<sup>120</sup> Op. cit., p.82.

esgrimidos por el Tribunal Colegiado para negar el carácter de autoridad a la Universidad y ordenar el desechamiento de la demanda son los siguientes:

a) La UNAM es una corporación pública catalogada dentro de la categoría de persona moral en los términos de la fracción II del Artículo 25 del Código Civil, por cuyo carácter particular no puede ser enjuiciado en vía de Amparo.

b) Dada su autonomía y su carácter de organismo público descentralizado no existe una relación jerárquica entre el Estado y la Universidad por la cual deba someterse a su potestad y mandato; el Estado no designa sus funcionarios ni ejerce facultades de vigilancia ni control directo por lo que carece de poder político y de imperio.

c) No dispone de la fuerza pública, característica esencial del Estado.

A los anteriores razonamientos haremos las siguientes críticas: Se contradice el Tribunal al afirmar que la UNAM es una corporación pública de carácter particular (Art. 25, fr. II del Código Civil) o es una u otra; lo cierto es que de conformidad con el Artículo 1° de su Ley Orgánica la UNAM es una corporación pública, organismo descentralizado del Estado. La confusión radica en el criterio sostenido por el Poder Judicial Federal en reiteradas ejecutorias en el sentido de negar el carácter de autoridad a los organismos públicos descentralizados (IMSS, CFE,

INFONAVIT, etc.)<sup>121</sup> dado el hecho de tener personalidad jurídica y patrimonio propios, sin embargo, los Tribunales ignoran que son parte del Estado, del Gobierno y del Poder Ejecutivo en los términos del Artículo 90 Constitucional y 1ro. y 3ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; se desconoce así la naturaleza de dichos organismos que se estructuran y organizan de esa manera para facilitar las labores a ellos encomendadas por el mismo Poder Ejecutivo; es necesario insistir en su carácter público.

El segundo argumento tampoco es válido ya que dicha Institución presta el servicio público de Educación Superior y si bien no posee las características de funcionamiento propias de la Administración Pública Centralizada eso no le quita su carácter público, ni su pertenencia al Gobierno mexicano, como afirma el maestro Genaro Góngora Pimentel.

*El Director de una escuela oficial ejerce una autoridad administrativa propia o delegada, y tiene la representación del poder público dentro de su jurisdicción educativa y escolar, en virtud de la cual obra. El ramo de educación pública es un servicio público y la escuela oficial un establecimiento de ese servicio público y, por lo tanto, la persona encargada*

---

<sup>121</sup> Vid. Burgoa, Ignacio, "El Juicio de Amparo", vigésimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, pp.194 a 198 y Góngora Pimentel, Genaro, Op. cit., pp.13 a 18.

de dirigirla una autoridad dentro de la esfera de su competencia.<sup>122</sup>

El tercer argumento tampoco es suficientemente convincente por las razones apuntadas líneas arriba.

La segunda resolución fue pronunciada el 25 de diciembre de 1960, y es la correspondiente a la Toca R-1170/60 y los razonamientos dados para negar el carácter de autoridad a la UNAM son los que a continuación se señalan:

a) La Universidad no es un órgano del Estado dado que no hay dependencia jerárquica con el Estado y que éste no nombra sus autoridades.

b) Tampoco por sus funciones es un órgano por medio del cual ejerciera su soberanía el pueblo, en términos del Artículo 41 constitucional ya que no imparte educación primaria, secundaria y normal o la destinada a obreros y campesinos la cual se consideraría privativa del Estado (Art. 3º, fracción II de la Constitución) y para realizarlo, los particulares requieren de una autorización.

c) La educación superior no es una función privativa del Estado, misma que pueden desempeñar los particulares en los términos del Artículo 45 de la Ley Orgánica de Educación Pública.

---

<sup>122</sup> Op. cit., p.11.

d) Las funciones desempeñadas por la UNAM no imponen su voluntad a los particulares.

La UNAM es un órgano del Estado, ubicado en la Administración Pública Paraestatal no hay duda de ello, basta consultar el Artículo primero de su Ley Orgánica, el Artículo 90 Constitucional y los Artículos 1ro. y 3ro. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El mismo planteamiento es válido para refutar ab initio el segundo argumento; precisando tan sólo que la UNAM es parte del Poder Ejecutivo (sinónimo de Administración Pública) y, a través de ella el pueblo si ejerce su soberanía depositando en ella el servicio público específico de la Educación Superior y la investigación científica. Al señalar el Colegiado el carácter no privativo de la Educación Superior desconoce el régimen legal aplicable a las Universidades Privadas, en efecto, como sistematiza José de Jesús Ledesma Uribe éstas pueden adoptar los siguientes tipos:

a) Escuela libre universitaria dado ese carácter por un acuerdo del Ejecutivo Federal con inspección y regulación de la SEP.

b) Escuela o universidad con decreto o acuerdo de validez oficial de estudios otorgado por el Ejecutivo y verificado por la SEP.

c) Universidades o escuelas públicas o privadas que alcanzan el carácter de autónomas con apoyo en una ley del

Congreso. 123

Por lo anterior no existe plena libertad para impartir educación superior privada y si se observa la UNAM tendría idénticas facultades a la SEP respecto a la incorporación, luego, su carácter público se ratifica y se equipara mutatis mutandis a las funciones de la Secretaría mencionada pero respecto a la Educación Superior. 124

Es innegable que existen ciertas facultades de la UNAM en la que impone su voluntad a los particulares y que, al no ser situaciones de Derecho Privado o Laboral necesariamente las ejerce en funciones de Derecho Público, verbigratia, la expulsión de estudiantes, la expedición de certificados de estudios, grados y títulos, el otorgamiento de validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos y la incorporación de otras escuelas.

De lo anterior, sostenemos que al ser entidades públicas, las Instituciones de Educación Superior autónomas por ley, son depositarias de ciertas funciones y facultades que

---

123. "Universidad pública autónoma y universidad privada", en Cuadernos de Legislación Universitaria, número 1, volumen I, México, UNAM, 1986, pp.74 y 75.

124 En efecto, el Art.32 de la Ley de Educación ordena: "Los particulares podrán impartir educación de cualquier tipo y modalidad. Para que los estudios realizados tengan validez oficial deberán obtener el reconocimiento del Estado y sujetarse a las disposiciones de esta ley."

corresponden al Estado, son órganos a los cuales se les delega el Servicio Público de Educación Superior y algunas de esas facultades si reúnen los requisitos de imperatividad, unilateralidad y coercitividad necesarios para ser considerados actos de autoridad.

En sustento de la afirmación vertida arriba, los actos de la Universidad respecto a ciertas facultades no son actos de una entidad privada ni actos de particulares; la Casa de Estudios impone sus decisiones a los gobernados sin que éstos, dentro del ámbito de la Universidad puedan eludir su obligatoriedad. La Máxima Casa no es una insula donde no impere la Constitución, ya se ha afirmado anteriormente: Autonomía no es extraterritorialidad, por ello está sujeta a todo el orden normativo estatal salvo en los casos expresamente previstos por la Ley y la Constitución como integrantes del status autonómico. Por otro lado, al no existir otro recurso jurídico mediante el cual los afectados pudiesen obtener la reparación correspondiente debe hacerse procedente el Juicio de Garantías en contra de ciertos actos de las Instituciones Públicas de Educación Superior.<sup>125</sup>

Se ha afirmado que no todas las facultades

---

<sup>125</sup> Jorge Madrazo sostiene que dichas controversias se pueden plantear en los Tribunales Federales como del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales con fundamento en el Artículo 104, fracción I de la Constitución, (Op. cit., p.84).

corresponderían a actos de autoridad, dado que existen relaciones entabladas por las Instituciones en estudio que no son de Derecho Público, verbigratia, contratos de compraventa, de trabajo, etc. No obstante esto, respecto a las facultades concedidas por el Status autonómico las Universidades son sujetos de Derecho Público, ejercen facultades en uso del ius imperii y por ello deben considerarse como autoridades como sujetos pasivos en una relación de supra a subordinación respecto a los gobernados y las garantías individuales, sin embargo, frente a los demás órganos del Estado tocante a la Autonomía las Universidades mantienen relaciones de supraordinación jamás de supra a subordinación; correspondiendo a aquellas "a las entablados entre dos o más autoridades del Estado y a propósito de ejercicio de sus respectivas funciones imperativas."<sup>126</sup>

2. El segundo elemento de la Garantía Individual es el Derecho Público Subjetivo a favor del gobernado, si por tal consideráramos a las Instituciones de Educación Superior ¿Cuáles serían los Derechos Públicos Subjetivos? Recordemos que por tales se han entendido "esas prerrogativas sustanciales del ser humano... considerándose como aquéllas la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad"<sup>127</sup> vistas así las cosas, la

---

<sup>126</sup> Burgoa, Ignacio, "Las Garantías Individuales", vigésima primera edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p.170.

<sup>127</sup> Idem, p.179.

Autonomía no puede tener como objeto los mencionados derechos del hombre ya que tradicionalmente no es considerada como tal.

3. En consecuencia el deber jurídico correlativo del Estado no existe por no existir un derecho que tutelar.

Ergo, no podemos considerar a la Autonomía Universitaria una Garantía Individual o del gobernado.

4. Efectivamente, la ubicación de la Autonomía Universitaria dentro de nuestra Ley Fundamental hace pensar en su carácter de Garantía Individual.

Sin embargo, como se ha demostrado anteriormente no existen los elementos propios de esa naturaleza jurídica.

5. Por otro lado, no existe ningún precedente en el sentido de que la UNAM haya promovido el Juicio de Garantías en contra de algún otro órgano estatal por su intervención en ciertas facultades exclusivas del ente autónomo.

Piénsese que la mayoría de estas atribuciones corresponden a situaciones esenciales de las Casas de Educación Superior, por ello, son ejercidas cotidianamente a nivel Institucional como parte indisoluble de su vida académica.

De esta manera, queda demostrado que la naturaleza jurídica de la Autonomía Universitaria no es la de una Garantía Individual.

### C. TEORIA QUE CONSIDERA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA UNA GARANTIA CONSTITUCIONAL.

El término Garantía Constitucional es multívoco; dentro de la doctrina jurídica se le utiliza algunas veces como sinónimo de Garantía Individual y se prefiere utilizar aquel en virtud de que la palabra individual no siempre corresponde al sujeto activo de la relación de supra a subordinación.<sup>128</sup> Así, opina el tratadista Juventino V. Castro al afirmar:

*Las llamadas garantías constitucionales, son también mencionadas como garantías individuales, derechos del hombre, derechos fundamentales, derechos públicos subjetivos o derechos del gobernado.*<sup>129</sup>

De criterio diferente resulta la opinión del Investigador José Luis Soberanes Fernández al sostener:

*En un estricto sentido técnico-jurídico se entiende por*

---

<sup>128</sup> Por ello Ignacio Burgoa prefiere llamarlas Garantías del gobernado, "Las Garantías Individuales" p.171.

<sup>129</sup> "Garantías y Amparo", sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1989, p.3.

garantía constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de restablecer el orden constitucional cuando el mismo sea transgredido por un órgano de autoridad política.<sup>130</sup>

Aclara que no obstante lo anterior, al término se la ha dado diversos significados: Derechos humanos, derechos sociales, defensa de la Constitución.

Dentro de la concepción estricta del vocablo Garantía Constitucional no podemos ubicar a la Autonomía Universitaria, toda vez que no es un instrumento procesal de restablecimiento del orden constitucional, como si lo es el Juicio político (Arts. 108 y 111 a 113 de la Constitución), las controversias constitucionales de las que habla el Artículo 105 o el Juicio de Amparo (Arts. 103 y 107 Constitucionales).

Sin embargo, considero que el término en estudio puede ser contemplado desde el punto de vista de todo aquello, que por medio de su consagración constitucional se afianza o asegura, es decir, a través de convertirse en parte de la Ley Fundamental ciertos derechos o estructuras se ven fortalecidas en virtud de los principios de supremacía y rigidez constitucionales. Vistas

---

<sup>130</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo D-H, México, Editorial Porrúa, 1987.

asi las cosas, si podemos considerar a la Autonomía una Garantía Constitucional dado que esa era la intención al reformar la Carta Magna. Desgraciadamente lo dicho no aporta ninguna luz sobre la naturaleza jurídica de la Institución, por ello si bien es cierto que, la considero una Garantía Constitucional, es menester seguir indagando en búsqueda de su precisión dogmático-jurídica.

D. TEORIA QUE CONSIDERA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA UNA GARANTIA SOCIAL O UN DERECHO SOCIAL.

Esta teoría se origina en el considerando primero de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1929 en el que se expresa como un propósito de los gobiernos revolucionarios la creación de Instituciones democráticas funcionales. Así mismo, Emilio Portes Gil sostuvo como un logro de la Revolución la autonomía. Por otro lado, existe la tendencia dentro de cierto sector de la doctrina mexicana de considerar las reformas recientes a la Constitución, especialmente en el Capítulo primero del Título primero, como garantías sociales -Vgr. Derecho a la salud, vivienda, rectoría del Estado, planeación democrática, etc.-.<sup>131</sup>

---

<sup>131</sup> Vid. Instituto de Investigaciones Jurídicas, "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta", México, Editorial Porrúa, 1985, y Ruiz Massieu, José Francisco y Valades, Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1983.

Si bien es cierto que la autonomía universitaria es reconocida en Estados, donde existe una tendencia social (Welfare-state) no necesariamente es una garantía social por las razones expuestas enseguida.

Las Garantías Sociales son definidas por el Investigador Diego Valades como:

*Disposiciones constitucionales que establecen y regulan los derechos y prerrogativas de los grupos humanos o de la nación en su conjunto, conforme a criterios de Justicia y bienestar colectivos.*<sup>132</sup>

Agrega que son los contenidos en los Artículos 3°, 27 y 123 y recientemente el 4°, 28 y 73.

Se puede pensar, que al estar contenida la Institución en estudio en el Artículo tercero, se ubica como garantía social.

La definición jurídica estricta de Garantía Social es difícil y revierte un problema grave de imprecisión doctrinal.

El Dr. Jorge Carpizo apunta:

*Las garantías sociales son aquellas que protegen al*

---

<sup>132</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo D-H, México, Editorial Porrúa, 1987.

*hombre como integrante de un grupo social... Se protege a los grupos más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna.* <sup>133</sup>

Para el maestro Alfonso Noriega Cantú, los elementos de la Garantía Social son:

1. Derechos concretos con un contenido específico.
2. Exigen por su propia naturaleza una intervención activa del Estado para realizarlos.
3. Se conceden a los hombres en tanto que forman parte de un grupo social determinado.
4. Implican una limitación de las libertades individuales en bien de la comunidad nacional y de los intereses personales. <sup>134</sup>

Analicemos la autonomía a la luz de estos elementos.

1. La Autonomía de las Instituciones de Educación Superior si entrañan ciertas facultades concretas como se ha visto, con un contenido específico.
2. La Autonomía por su propia naturaleza exige una no

---

<sup>133</sup> Op. cit., p.161.

<sup>134</sup> "Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, México, UNAM, 1988, p.75.

actuación activa del Estado (tomando el término en su acepción de Gobierno o Administración Pública Centralizada), toda vez que entraña una delegación de funciones, con el fin de optimizar el servicio y por lo tanto una no intervención estatal a este respecto.

3. Este elemento es de primordial importancia; las garantías sociales se conceden a clases sociales económicamente débiles; su teleología es el mejoramiento de sus condiciones económicas de vida y, extensivamente las culturales. Por ello, la Autonomía no se puede ubicar en este rubro. Se concede a las comunidades de profesores y alumnos pero no por su situación económica, sino por la naturaleza de la función que desempeñan. Aún así es cuestionable que se otorgue a la comunidad universitaria en sí, mas bien creo que se crea un ente autónomo con facultades y órganos propios dentro de los cuales actúan catedráticos y estudiantes.

4. La autonomía en ningún momento implica una limitación de las libertades individuales al contrario, es un status de aseguramiento de las mismas para una mejor comprensión del mundo y su transformación así tiene como baluartes la libertad de cátedra e investigación y la libre discusión de las ideas.

Por estos argumentos y con apoyo de las autorizadas opiniones de los maestros Alfonso Noriega Cantú<sup>135</sup> e Ignacio

<sup>135</sup> ibidem.

Burgoa Orihuela<sup>136</sup> sostengo que las Garantías Sociales sólo se dirigen a las clases obrera y campesina, dada también su teleología y su origen en la Revolución Mexicana que ellas mismas hicieron. Ergo, la Autonomía Universitaria no puede ser una Garantía Social.

E. TEORIA QUE CONSIDERA A LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA UNA FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA CORRESPONDIENTE A LA DESCENTRALIZACION POR SERVICIO.

Se origina esta hipótesis en lo señalado en el Artículo primero de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, donde se le da el carácter de corporación pública, organismo descentralizado del Estado, y al hecho de que a través de las Universidades Autónomas ejercen ciertas facultades que le corresponden al Estado.

Debemos partir del supuesto siguiente: Las Universidades Públicas proporcionan el Servicio Público de Educación Superior y que por su creación son considerados órganos del mismo Estado, en consecuencia, surge la interrogante ¿Qué son las Universidades Autónomas dentro de la Administración Pública?.

En 1945 al hacerse la misma pregunta el Congreso Constituyente llegó a la conclusión de que la UNAM no podía ser

---

<sup>136</sup>"Las Garantías Individuales", pp. 688 a 706.

otra cosa que un organismo público descentralizado del Estado Mexicano.<sup>137</sup>

*La cuestión de la Autonomía Universitaria se plantea por consiguiente, no tanto como una cuestión de libertad de asociación y de enseñanza, sino más bien como una cuestión de independencia de un órgano frente al Estado y, más concretamente, a la administración del Estado, de la cual, sin embargo, forma parte.*<sup>138</sup>

Vistas así las cosas la autonomía universitaria desde un punto de vista jurídico es un problema de Derecho Administrativo que corresponde a la descentralización.

Por organización administrativa el Dr. Miguel Acosta Romero entiende:

*... la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la*

---

<sup>137</sup> Vid. González Dropeza, Manuel, "Génesis de la Ley Orgánica", México, UNAM, 1980.

<sup>138</sup> Brañes Ballesteros, Raúl, "Antecedentes Jurídicos de la Autonomía Universitaria en Chile" en "La Autonomía Universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979, p.231.

consecución de los fines del Estado.<sup>139</sup>

Ahora bien, las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior Públicas desempeñan una actividad que no podía ser propia de los Poderes Legislativo y Judicial, en consecuencia deben ubicarse dentro de la Administración Pública. Las formas de organización administrativa son la centralización, la desconcentración y la descentralización.

*La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.*<sup>140</sup>

El maestro Gabino Fraga nos enseña que la descentralización puede ser por servicio, colaboración o por región y agrega que es común a todas ellas como características

---

<sup>139</sup> "Teoría General del Derecho Administrativo", octava edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p.113.

<sup>140</sup> Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", octava edición, Tomo 1, México, Editorial Porrúa, 1974, p.470.

esenciales la personalidad jurídica y el patrimonio propio.<sup>141</sup>

La descentralización por servicio es caracterizada, según el catedrático Alfonso Nava Negrete, por organismos creados expresamente para prestar determinados servicios públicos (CFE, FERRONALES, PEMEX, IMSS, UNAM).<sup>142</sup>

Por servicio público se entiende:

*...Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).*<sup>143</sup>

De esta manera, el Art. 3° de la Ley Federal de Educación establece:

*La educación que imparten el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios es un*

---

<sup>141</sup> "Derecho Administrativo", vigésimo primera edición, México, Editorial Porrúa, 1988, p.199.

<sup>142</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo D-H, México, Editorial Porrúa, 1987.

<sup>143</sup> Acosta Romero, Miguel, Op. cit., p.737.

*servicio público.*

De conformidad con el Artículo 90 Constitucional la Administración Pública es centralizada y paraestatal; y el Artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ubica a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y a los fideicomisos dentro de ésta. Sin embargo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales excluye expresamente de su aplicación a los siguientes organismos públicos descentralizados (Arts. 3, 4 y 5): Universidades e Instituciones de Educación Superior, Profeco, Banco de México, Patronato del Ahorro Nacional, IMSS, INFONAVIT, ISSSTE e ISFAM.

Los organismos públicos descentralizados tienen las siguientes características:

1. Son creados por ley o bien por decreto del Ejecutivo (Art. 45 LDAPF).
2. Tienen régimen jurídico propio.
3. Tienen personalidad jurídica.
4. Cuentan con patrimonio propio.
5. Poseen denominación (Art. 15, fr. I, LFEP).
6. Tienen sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial (Art. 15, fr. II, LFEP).
7. Cuentan con órganos de dirección, administración y representación (Arts. 9, 17, 18, 19, 20, 21 a 23 LFEP).

8. Cuentan con una estructura administrativa interna (Art. 58, fr. VIII LFEP).

9. Tienen objeto (Arts. 14 y 15, fr. III LFEP).

10. Tienen finalidad.

11. Cuentan con un régimen fiscal especial.<sup>144</sup>

Por las consideraciones anteriores, y dado el perfecto encuadramiento de las notas esenciales, no cabe duda que la naturaleza jurídica de la Autonomía Universitaria como Institución es la de una forma de organización administrativa que corresponde a la descentralización por servicio y las Universidades y demás Instituciones de Educación Superior autónomas por ley son dentro del Derecho Administrativo. Organismos descentralizados del Estado.

#### F. PROPUESTA.

No obstante lo comprobado líneas arriba, la consagración constitucional de 1980 da cabida a un marco doctrinal y legislativo diferente. Efectivamente, la Autonomía es un grado extremo de descentralización,<sup>145</sup> dinámica y perfecta, y

<sup>144</sup> Acosta Romero, Miguel, Op. cit., pp.358 y 359.

<sup>145</sup> Barquín Álvarez, Manuel y Orozco Henríquez, J.J., "Constitución y Autonomía Universitaria en Iberoamérica" en Cuadernos de Legislatura Universitaria, núm.6, vol.III, México, UNAM, 1988, pp.41 a 71.

que por lo mismo el encuadramiento de las Casas de Estudio dentro de la categoría de organismos descentralizados me parece estrecha. Sugiero las modificaciones legales conducentes para que la sola categoría de "Universidad Autónoma" o "Instituto de Educación Superior Autónoma" baste y sobre para caracterizarlos y ubicarlos, y esto es en razón de la propia y especial naturaleza de estos entes.

Propongo pues, que las citadas Instituciones Autónomas ya no sean tratadas ni doctrinalmente ni legislativamente como organismos descentralizados.

Así el Art. 1° de cualquier ley en la que se cree u otorgue autonomía a una Institución de Educación Superior dirá:

"Art. 1°.- Se crea una Universidad Pública Autónoma con personalidad Jurídica y patrimonio propio denominada:..."

Esto traerá el beneficio de distinguirlas de los otros organismos descentralizados que si están sujetos a cierto control indirecto del Ejecutivo con la aplicación de la LFEP y los acuerdos de sectorización.

En el plano meramente cultural, esto traería un trato preferencial y exclusivo a estas entidades, mismo que deberá redundar en un mejor desempeño de las funciones a ellas encomendadas.

## CAPITULO V

### FACULTADES Y LIMITES DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Se ha demostrado como la Institución en estudio manifiesta su existencia a través de las facultades expresamente conferidas a las Casas de Estudio Superiores por el Estado por medio del orden normativo. La autonomía no es una categoría dentro del Derecho a la cual necesariamente le correspondan ciertas potestades, sino la norma taxativamente las confiere. Por ello, en este apartado adoptaremos el método de analizar y reflexionar primero sobre los derechos otorgados a la UNAM por su Ley Orgánica, posteriormente, las facultades conferidas por la fracción VIII del artículo 3º Constitucional y por último, por medio del Derecho Comparado y la doctrina extranjera algunas otras que se proponen como deseables.

Ya hemos indicado los méritos de la Ley Orgánica de la UNAM de 1945. En este momento insistiremos tan sólo en las facultades que otorga a la comunidad, a saber:

1. Plena capacidad jurídica (Art.1º).

2. Potestad de organizarse internamente (Art.2, fr.I).
3. Libertad académica (libertad de cátedra e investigación -Art.2, fr.III-).
4. Organización de planes y programas de licenciatura y bachillerato (Art.2, fr.III).
5. Expedición de certificados de estudio, grados y títulos.
6. Otorgamiento de validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos académicos, nacionales o extranjeros (Art.2, fr.V).
7. Incorporación de enseñanzas de bachillerato, o estudios profesionales (Art.2, fr.V).
8. Designación de autoridades.
9. Administración del patrimonio universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios.
10. Formulación del presupuesto general de ingresos y egresos.
11. Gestión del mayor incremento del presupuesto.
12. Designación de profesores en definitiva a través de oposición.
13. Regulación de las relaciones laborales por estatutos especiales.
14. Situación de los bienes como inalienables e imprescriptibles y no sujetos a gravámenes (Art.16).
15. Exención de impuestos locales, federales y municipales sobre ingresos y bienes, tampoco están gravados los

actos y contratos en que ella interviniera si los impuestos los debe pagar la Universidad (Art.17).

16. Franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.

1. El primer atributo de la Autonomía de la UNAM, corresponde junto con el patrimonio propio a los caracteres esenciales de los organismos públicos descentralizados de los que ya hablamos en el capítulo anterior. Para definirlos nos auxiliaremos del Derecho Civil, al respecto el maestro Ignacio Galindo Garfias sostiene:

*Se entiende por capacidad, tanto la aptitud de una persona para adquirir derechos y asumir obligaciones, como la posibilidad de que dicha persona pueda ejercitar esos derechos y cumplir obligaciones por sí mismo.*<sup>146</sup>

Necesariamente la capacidad otorgada a la UNAM presupone su personalidad jurídica para actuar en el universo del Derecho. Implica las capacidades de goce y de ejercicio. Aunque dimana de una ley y por lo tanto corresponde al Derecho Público, la capacidad jurídica de la UNAM es conceptuada por el Derecho Civil en los términos de los Artículos 22, 25 y 26 del Código

---

<sup>146</sup> "Derecho Civil", Séptima Edición, México, Editorial Porrúa, 1985, pp.387 y 388.

Civil, así, como persona colectiva de Derecho Público también ve limitada su capacidad de goce al objeto de la institución y sólo puede ejercer los derechos que sean necesarios para realizarlos; por otro lado la UNAM ve restringida su capacidad a lo establecido en su Ley Orgánica.

El representante legal de la Universidad es el Rector y en asuntos judiciales, la representación corresponderá al Abogado General, de conformidad con el Artículo 9 de la ley.

2. El Artículo segundo fracción primera le da derecho a la Universidad para: "Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados en la presente ley."

Por organizar la Real Academia entiende:

tr. Disponer el órgano para que esté acorde y templado.  
11 2. Fig. Establecer o reformar una cosa, sujetando a reglas el número, orden, armonía y dependencia de las partes que la componen o han de componerla.<sup>147</sup>

El término es muy amplio y abarca todo el quehacer universitario, teniendo sólo como límites lo señalado en la Ley Orgánica. Surgen una serie de problemas e interrogantes, verbigratia, ¿Si se aumentara más autoridades, se está dentro de

<sup>147</sup> Op. cit.

los lineamientos generales de la ley?<sup>148</sup> ¿Si a una autoridad se le dan más facultades que las legales se transgrede la ley? Soy partidario de una interpretación dinámica de la Ley Orgánica que tome en consideración el espíritu y la intención del legislador.

La prolongada vigencia de la Ley -si se compara con la de las anteriores- la han hecho estrecha y desfasada en muchos aspectos. Mas, su espíritu sigue estando vigente y las soluciones en ella plasmadas a los problemas universitarios continúan siendo operativos en muchos aspectos.<sup>149</sup>

La organización de la UNAM parte de sus funciones esenciales y recae en aspectos específicos. Dentro de esta facultad incluimos toda la labor legislativa primordialmente del Consejo Universitario cuyo producto son todos los Estatutos y Reglamentos que norman el quehacer universitario: Estatutos General, del Personal Académico, de la Defensoría de los Derechos Universitarios, del Sistema de Universidad Abierta; Reglamentos del Tribunal Universitario, General de Estudios Técnicos y Profesionales, General de Estudios de Posgrado de la UNAM, de la Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado del CCH,

---

<sup>148</sup> En el pasado Congreso Universitario se crearon los Consejos Académicos por Área.

<sup>149</sup> Este criterio fue enarbolado por el Secretario General de la UNAM, Dr. José Narro Robles, al presentar al Congreso Universitario, las bases para un nuevo Estatuto General.

General de Inscripciones, de Exámenes, de Servicio Social, de Pagos, de Pagos por Servicios de Incorporación y Revalidación, sobre la participación y colaboración de los Egresados, del Reconocimiento al Mérito Universitario, de la Toqa Universitaria, del sistema de cátedras y estímulos especiales, de la Defensoría de los Derechos Universitarios, de Planeación, General para la presentación, aprobación y modificación de Planes de Estudios, General de los Centros de Extensión Universitaria, de las Proyecciones Cinematográficas Públicas de la UNAM, del Escudo y Lema, y de seguridad y coordinación en Materia de Investigación para la salud en la UNAM.

Por lo expuesto, esta facultad resulta ser la que abarca todo lo no previsto en las demás, siempre y cuando se encuentre dentro de los fines y funciones de Nuestra Máxima Casa de Estudios.

3. La impartición de enseñanzas y el desarrollo de investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra e investigación. La Autonomía debe ser la garantía de las libertades intelectuales, sólo por medio de ellas la creatividad humana puede manifestarse ampliamente.

4. La organización de los bachilleratos está sujeta al respeto a un marco educativo nacional; en uso de esta facultad se expidieron los reglamentos de la Escuela Nacional Preparatoria y

de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del CCH, así como las Reglas y Criterios de Aplicación del Plan de Estudios de la Unidad Académica del Ciclo de Bachillerato del CCH.

5. El carácter público de la Institución se manifiesta en la expedición de certificados de estudios, grados y títulos. De conformidad con el Artículo 73 fracción XXV de la Constitución estos últimos surtirán sus efectos en toda la República. Esta facultad es de particular importancia; manifiesta claramente una función de Derecho Público por ello hemos sostenido el carácter de autoridad de la Institución.<sup>150</sup>

6. El otorgamiento de validez a los estudios realizados, conocida como revalidación es otra potestad académica relacionada con la anterior.<sup>151</sup>

7. La fracción quinta del Artículo segundo de la Ley en comentario, igualmente da la facultad de incorporar escuelas privadas donde se imparta educación media superior o superior, estas facultades -5, 6 y 7- deben entenderse unidas y contempladas como manifestaciones del carácter de autoridad de la

---

<sup>150</sup>Esta potestad la reitera el Art.66 de la Ley Federal de Educación y el 18 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior (D.D. del 29 de diciembre de 1978).

<sup>151</sup>En el mismo sentido los Arts.65 de la Ley Federal de Educación y 17 de la Ley para la Coordinación de la Educación Superior.

Institución al asumir facultades propias de la Secretaría de Educación Pública (Art.38, fr.I, e) y fr.XV de la LDAPF).

Referente a esta facultad se encuentran los siguientes precedentes jurisprudenciales:

*Escuelas Preparatorias privadas, incorporadas a la Universidad Autónoma de México, validez de los estudios hechos en las.*

*Con apoyo en el párrafo 2do. del Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Educación Pública, cuando una escuela privada se incorpora a la Universidad Autónoma de México, la situación que crea ese nexo, no es otro que el de dar validez a los estudios que en aquella escuela se impartan, esto es, el fenómeno de la incorporación produce la ficción jurídica de considerar a la escuela privada como dentro y formando parte de la escuela oficial o Universidad incorporante, y siendo la Autónoma de México una Institución de carácter público, de servicio descentralizado, conforme a los Artículos 1ro, al 4to, inclusive, de su Ley Orgánica, en relación con el Artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, es claro que se trata de un establecimiento público creado por una ley que le dió vida y dota de personalidad. Ahora bien, si la Escuela Preparatoria Libre de Yucatán es de carácter privado, por su origen, como está incorporada a la Universidad Nacional*

Autónoma de México, es claro que esto le da validez a los estudios que imparte, ya que no porque se hagan estudios en esa escuela, ni por el hecho de que su incorporación sea a la Universidad de Yucatán, tales estudios dejan de tener validez, precisamente por estar incorporada a la Universidad Autónoma de México, lo que le da valor incontrovertible a los estudios de referencia.

Lira Maria Luisa y Coags. pag. 5997. Tomo LXXIV. 4 de diciembre de 1942. Cinco votos. (Sala administrativa, quinta época).

Escuelas preparatorias privadas incorporación a la Universidad Autónoma de México, bachillerato de las. No es exacto que los diplomas de bachiller no sean títulos pues el título, jurídicamente, es la causa en cuya virtud se posee una cosa o derecho, y el instrumento con que se acredita, teniéndose como tal, el expedido por las Universidades, para acreditar el de bachiller o los profesionales, pues acreditan la capacidad del que los posee y su derecho a ejercer la profesión respectiva o para prepararse en ella. Así lo reconoce el propio estatuto de la Universidad de Yucatán, Capítulo cuarto, que, al referirse a los títulos profesionales, establece en su Artículo 73 que dicha Universidad otorgará, entre otros, fracción X,

titulos de la escuela preparatoria: de bachiller en ciencias jurídicas, económicas, biológicas, fisicoquímicas y matemáticas; y es claro que si la Universidad Autónoma de México ha concedido incorporación a la Escuela Preparatoria Libre de Yucatán, los diplomas de bachiller que expida esta última, tienen que gozar de una validez reconocida. La diversidad de planes de estudio y los años que se fijan para su desarrollo, en nada influyen en la obligatoriedad de los títulos o diplomas de bachiller, ya que éstos acreditan la capacidad de sus poseedores para iniciar estudios en la Facultad correspondiente. Considerando tales diplomas de bachiller expedidos por la Universidad Autónoma de México, resulta poco serio hablar de la extraterritorialidad de sus efectos, con sólo recordar que tales efectos traspasan los límites de la República puesto que algunos Estados extranjeros, admiten y reconocen esos efectos, tal como lo haría la expresada Universidad de Yucatán, conforme al Artículo 80 de su estatuto, con los títulos procedentes de otra entidad de la República, con arreglo al Artículo 79 del propio estatuto.

Lira María Luisa y Coags, pag. 5997. Tomo LXXIV. 4 de diciembre de 1942. 5 votos.

B. La designación de autoridades la ejerce la UNAM a

través de la Junta de Gobierno (Art.6) quien nombra al Rector y a los Directores de Escuelas Facultades e Institutos así como a los miembros del Patronato; el Consejo Universitario elige a los miembros de la Junta y el Rector propone a éste ternas aprobadas a su vez por los Consejos Técnicos respectivos para la elección de Directores (Art.11).

Las facultades enumeradas del 9 al 11 las realiza el Patronato de la UNAM, compuesto por tres miembros (Art.10).

En el Informe de 1989 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de la parte relativa a los Tribunales Colegiados aparece la siguiente tesis que no constituye Jurisprudencia:

*25. Universidad Nacional Autónoma de México. La elección de sus funcionarios no puede ser cuestionada por el Estado. - En virtud de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, el gobierno federal carece de facultades de vigilancia y control directo respecto de ésta, ya que dicha Institución, rige su vida interna de acuerdo con los postulados de su Ley Orgánica y los que emanan de sus estatutos expedidos por el Consejo Universitario, por lo que 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. Así, la autonomía entendida como la facultad de gobernarse por sus propias leyes, no riñe con el sistema de derecho establecido en nuestro país, pues tal facultad, no libra a la entidad pública de regirse conforme a derecho, sino en todo caso le permite organizarse como estime conveniente, tanto en el orden administrativo, docente y estatutario, siendo dicha facultad la que ejerce al elegir a sus directivos.

Amparo en revisión 1264/89.

José Guzmán Lazo, 20 de julio de 1989. Unanimidad de votos.

Ponente: David Delgadillo Guerrero.

Secretaria: Clementina Flores Suárez.

---

12. Un problema interesante suscita el Artículo 14 de la Ley, al establecer:

*Las designaciones definitivas de profesores e investigadores deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos...*

Puede pensarse que en realidad no se deja a la Universidad la elección de sus profesores definitivos, dado que poca o ninguna libertad de actuar deja la ley al establecerse de

antemano el procedimiento de oposición. Pero la misma ley da una salida al señalar la posibilidad de emplear procedimientos igualmente idóneos, refiriéndose éstos a mecanismos evaluatorios del nivel académico de los aspirantes.

13. Este punto será abordado con detalle en el Capítulo siguiente.

14. Emanado de su carácter público, los bienes de la Universidad son del Dominio Público y por lo tanto, inalienables e imprescriptibles y al mismo tiempo no sujetos a gravamen alguno, y encuadrados en la subcategoría de bienes destinados a un servicio público,<sup>152</sup> asimismo cualquier controversia derivada sobre ellos son competentes para dirimirlos los Tribunales Federales (civiles, penales o administrativos) de acuerdo con el Artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales.

El mismo Artículo 16 de la Ley Orgánica señala un procedimiento especial para la desafectación de bienes.

15. El Artículo 17 otorga a la UNAM una exención tributaria muy amplia.

En primer lugar respecto de sus ingresos por lo que no

---

<sup>152</sup> Acosta Romero, Miguel, "Segundo Curso de Derecho Administrativo" México, Editorial Porrúa, 1989, pp.156 a 166.

paga el Impuesto Sobre la Renta, después sobre los bienes de su propiedad no serán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales, en consonancia con esto, no tributa impuesto predial alguno (Ley de Hacienda de D.F.) pero no sólo en el D.F. sino también en cualquier lugar del territorio nacional donde tenga bienes inmuebles, de la misma manera está exenta del pago del impuesto al activo.

Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad, por ello no debe pagar Impuesto Sobre la Renta, ni Impuesto al Valor Agregado, ni Impuesto sobre Nóminas, ni de adquisición de Bienes Inmuebles.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la nación ha sentado Jurisprudencia firme visible bajo el número de Tesis 2003 del Apéndice 1917-1988:

*2003. Universidad Nacional Autónoma de México, exención de impuestos a la.*

*La regla de que la ley posterior deroga a la anterior sólo opera cuando ambas normas caben dentro de la misma esfera de competencia; por ejemplo, si las dos son federales, o bien si las dos normas son de carácter local. Así, aunque es verdad que tanto la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, cuanto la Orgánica de la Universidad, provienen del Congreso*

de la Unión, debe advertirse asimismo que la primera de ellas se expidió en ejercicio de la facultad que al mencionado Congreso le confiere el Artículo 73, fracción VI, de la Constitución General de la República, atribuyéndole el carácter de legislador local para el Distrito Federal, al paso que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional se emitió, por el mismo Congreso, en su calidad de legislador federal. Si se trata de una materia situada dentro de la órbita de atribuciones del legislador federal, la ley emitida por éste, aunque sea más antigua, prevalece sobre la norma posterior que sea de índole local. Por otra parte, es indiscutible que la Ley de Hacienda entraña una norma general, aplicable a todos los habitantes, a todas las personas, físicas o jurídicas, mientras que la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México se expidió para regular sólo el funcionamiento de una persona jurídica determinada, y es imposible negarle su carácter de ley especial. Ahora bien, aún tratándose de normas que están ubicadas en la misma esfera de atribuciones, sobre la ley general prevalece la que tiene indiscutiblemente la índole de especial. El Artículo 17 de la citada Ley Orgánica previene que no estarán sujetos a ninguna clase de impuestos o derechos federales, locales o municipales, ni los ingresos de la Universidad ni los bienes que sean de su propiedad.

*Sexta Epoca, Tercera Parte:*

Vol. LIX, Pág. 77. R. F. 22/62. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Vol. XCVII, Pág. 87. R. F. 179/65. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Vol. CI, Pág. 46. R. F. 116/60. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Vol. CIII, Pág. 60. R. F. 475/60. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Vol. CXX, Pág. 110. R. F. 436/66. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el Número 331, en el Apéndice 1917-1985, Tercera Parte, Pág. 563.

16. Por último, la UNAM goza de franquicia postal para su correspondencia oficial, así como de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.

Como se puede apreciar, el status autonómico que le da a la UNAM todas las facultades arriba enumeradas y comentadas es muy grande.

La fracción VIII del Artículo 3º Constitucional señala las siguientes potestades:

1. Autogobierno.
2. Libertad académica.

3. Libre determinación de planes y programas de estudio.

4. Fijación "libre" de los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

5. Administración del patrimonio.<sup>153</sup>

Surge la pregunta ¿Las facultades concedidas por las Leyes Orgánicas de las Universidades Autónomas anteriores a 1980 que no están comprendidas en la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional se encuentran derogadas en virtud de los principios de supremacía constitucional y "de la ley posterior deroga a la anterior"?

Lineamientos interesantes sobre el particular fueron sustentados por los Tribunales Federales respecto a la Ley Aduanera de 1981 y la exención tributaria que goza la Universidad Autónoma Metropolitana (Art.5 de su Ley Orgánica). Por ser de vital trascendencia se transcriben los precedentes relativos.

---

<sup>153</sup> Existe unanimidad en la doctrina en considerar que la Autonomía Universitaria, comprende: Autonomía reglamentaria y de gobierno, docente o académica y administrativa. Muñoz Llerena, Cesar, "La Autonomía Universitaria en Ecuador"; Vannosi, Jorge R. y Quiroga Lavie, Humberto, "La Autonomía Universitaria en la Argentina"; Arrien, Juan B., "Relaciones Jurídico-Políticas entre el Estado y las Universidades Privadas en Nicaragua"; Salazar Valiente, Mario, "El Salvador: Autonomía Universitaria y Despotismo Oligárquico-Castrense"; García Laguarda, Jorge Mario, "San Carlos de Guatemala. Una Universidad bajo proceso"; todos en "La Autonomía Universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979.

Ley Aduanera. Su Artículo 36 no es retroactivo. Es infundado el concepto de violación el cual se sostenga que el Artículo 36 de la Ley Aduanera, al establecer que las entidades de la administración pública paraestatal deberán pagar los impuestos al comercio exterior no obstante que de acuerdo con otras leyes estén exentas, transgrede la garantía de irretroactividad de la ley prevista en el Artículo 14 Constitucional, porque afecta derechos adquiridos fundados en el Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, que instituyó un régimen fiscal especial en favor de dicha institución educativa, estableciendo que no es sujeto de impuestos y derechos federales, locales y municipales. Como ya lo ha sostenido reiteradamente esta Suprema Corte, para que una ley sea retroactiva se requiere que obre sobre el pasado y que lesione derechos adquiridos bajo el amparo de una ley anterior; es decir, es indispensable que la ley regule hechos acaecidos antes de su vigencia, pretendiendo tener aplicación, obviamente, en un tiempo en el que todavía no estaba en vigor. En el caso a estudio, la Ley Aduanera fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981 y, de acuerdo con su Artículo primero transitorio, entró en vigor el primero de julio de 1982 o sea, con posterioridad a la publicación, sin que de tal texto de

la ley se desprenda que obre sobre el pasado, ya que dice ser aplicable a actos que tengan lugar durante su vigencia, la que se estableció hacia el futuro y no hacia el pasado, por lo que no puede decirse que sea retroactiva. Cabe aclarar, además, que si al entrar en vigor la Ley Aduanera, la quejosa ya no tenía una exención de impuestos al comercio exterior de la que antes gozaba, ello no significa que dicha ley sea retroactiva, toda vez que no pretende tener aplicación al pasado, sino que más bien ello es consecuencia de la facultad que le otorga al Congreso de la Unión el Artículo 72 Constitucional, inciso f), para derogar sus propias leyes; debiéndose tener presente también que la garantía de irretroactividad no significa que los gobernados tengan el derecho de conservar siempre la misma situación fiscal.

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana, 15 de enero de 1985. Mayoría de 13 votos.

Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos, (Pleno, Volumen 193-198, Séptima época del Semanario Judicial de la Federación, Pág. 117).

Ley Aduanera. Su Artículo 36 no viola la Autonomía Universitaria.

El Artículo 3º Constitucional, fracción VIII, si bien

preserva la autonomía universitaria, no dispone que las Universidades Autónomas estén exentas de los impuestos al comercio exterior previstos por la Ley Aduanera. La autonomía universitaria se traduce en el autogobierno; es decir, la Constitución otorga a las Universidades Autónomas la facultad de gobernarse a sí mismas, lo que implica que, sin ninguna intervención ajena, pueden, principalmente, establecer sus planes y programas, determinar los requisitos de ingreso, promoción y permanencia tanto de su personal académico como de los alumnos, así como administrar su patrimonio, todo ello a fin de que estén en la posibilidad de desarrollar su función de educar, investigar y difundir la cultura. Pero, desde luego, el precepto constitucional que se examina no contempla exenciones de impuestos, pues del hecho de que las Universidades Autónomas tengan facultad para administrar su patrimonio no se deduce que también gocen de dicha franquicia. Por tanto, el Artículo 36 de la Ley Aduanera, al establecer que las entidades de la Administración Pública paraestatal deben pagar los impuestos al comercio exterior, no obstante que conforme a otras leyes estén exentas, no viola la autonomía universitaria ni el régimen jurídico especial que se prevé en el Artículo 3º, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el legislador ordinario en

forma alguna pretende intruicirse en los asuntos internos de las Universidades Autónomas, ni intervenir en su gobierno o en la administración de su patrimonio, pues se limitó a legislar, dentro de sus facultades constitucionales, sobre el comercio exterior.

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana, 15 de enero de 1985. Mayoría de 13 votos.

Ponente: Francisco H. Favón Vasconcelos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores. (Pleno, séptima época del Semanario Judicial de la Federación, pág. 118).

#### *Retroactividad de las Leyes Fiscales.*

El Pleno hace suya la tesis de la Segunda Sala, en el sentido de que si bien las leyes fiscales, por ser de interés público, pueden retrotraerse, y es legítima facultad del Estado cambiar las bases de la tributación, la justicia de tal retroactividad sólo puede entenderse en el sentido de que los contribuyentes no pueden alegar que han adquirido el derecho de pagar siempre el mismo impuesto que afecta su patrimonio, pero nunca en el sentido de que los causantes han de cubrir por el tiempo anterior a la nueva ley, la diferencia que resulte entre el impuesto

que han venido pagando y el que deben pagar en lo sucesivo.

Amparo en revisión 2721/83. Universidad Autónoma Metropolitana, 15 de enero de 1985. Mayoría de 13 votos.

Ponente: Francisco H. Pavón Vasconcelos. Disidentes: Alfonso López Aparicio, David Franco Rodríguez, Raúl Cuevas Mantecón, Carlos de Silva Nava y Fausta Moreno Flores. (Pleno, Volumen 193-198 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, pág. 160.)

Véanse:

Quinta época:

Tomo LXX, Pág. 3496.

Séptima época:

Volumen 14, Primera parte, Pág. 29.

Véase:

Apéndice de Jurisprudencia 1917-1975, Tercera Parte, Pág. 453.

El conflicto se origina por la falta de descripción de las facultades autonómicas consagradas en las Leyes Orgánicas de las Universidades Autónomas dentro de la fracción VIII del Artículo 3º Constitucional. La Ley Aduanera expresamente señala como sujetos pasivos de la obligación tributaria al Comercio Exterior a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, específicamente organismos públicos descentralizados

como las Universidades Autonomas, asi existe derogacion tacita de los dispuesto por el Art.5 de la Ley Organica de la UAM. Juridicamente, la soluci3n dada por el Poder Judicial Federal es correcta, por lo que se impone una reforma constitucional que por lo menos incluya los derechos auton3micos tradicionales de Leyes Organicas universitarias anteriores a 1980.

El segundo precedente transcrito parte del desconocimiento de la Ley Organica de la UAM y ventila el problema exclusivamente a la luz del Art.3 fr.VIII constitucional.

Para un servidor, no existe derogaci3n de facultades legales por la reforma constitucional de 1980, en primer lugar por no indicarlo expresamente el decreto correspondiente, en segundo sitio por no existir contradicci3n entre unos y otros (derogaci3n tacita), en tercer punto por lo expresado en la "Exposici3n de Motivos" de la reforma de recoger una Instituci3n familiar a la Naci3n Mexicana y no de modificarla y en cuarto sitio por la naturaleza de la labor prioritaria que realizan las Universidades.

En el caso planteado anteriormente, la UAM no importaria bienes con prop3sito de especulaci3n mercantil, sino que lo realizaria para adquirir bienes necesarios para su funcionamiento academico o bien exportaria bienes con fines de

intercambio tecnológico. No obstante estas consideraciones el Artículo 36 de la Ley Aduanera no distingue y grava por igual cualquier introducción o salida de bienes.

Fuera de lo anterior, encontramos que ni dentro de las facultades constitucionales ni en las legales se especifica la situación que guardan los recintos universitarios respecto al poder público, es decir la inviolabilidad de los mismos, hecho que tradicionalmente ha sido considerado como parte de la noción amplia de Autonomía.

Ya hemos dejado claro que autonomía no es extraterritorialidad, entonces, ¿Qué situación guardan dichos recintos frente a la fuerza pública?.

Tenemos en el Derecho Comparado varios ejemplos de reglamentación expresa. La ley de diciembre de 1961 en la Republica Dominicana asentó en su artículo 2: "Se delimitará el recinto universitario en el cual no podrá penetrar autoridad alguna sin permiso o sin el asentimiento de la autoridad universitaria competente, en el mismo sentido fue el Estatuto de 1966 con el calificativo a los inmuebles de la Universidad de "inviolables".

En Venezuela el asunto ha sido muy discutido desde la ley de 1958 que calificó de inviolable el recinto de las

Universidades. Aquí se planteó la imposibilidad de que la Universidad tenga fuerzas policíacas paraestatales, ya que es una función exclusiva del Estado, por ello en el Artículo 7º de la Nueva Ley de 1970 se mantuvo el principio pero se definió "recinto" quedando el cuidado de avenidas, calles y otros sitios de libre acceso y circulación a las autoridades nacionales.

En México existe una laguna a este respecto por ello trataremos de fijar claramente la situación de los inmuebles de la Universidad.

Considero que, frente al Estado en lo tocante al ingreso o no de la fuerza pública la Universidad, esta se encuentra en calidad de gobernado, en una relación de supra a subordinación, en consecuencia goza de las garantías otorgadas por la ley fundamental en especial la inviolabilidad del domicilio señalado por el Artículo 16. Vistas así las cosas, se requiere de "un mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento" para que ingresen fuerzas policíacas o de cualquier tipo a la Universidad". De la misma manera, además la orden deberá cumplir con los requisitos señalados para el cateo: Lugar que ha de inspeccionarse, persona o personas que han de aprehenderse y los objetos que se buscan, levantándose al efecto acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa por la

autoridad que practique la diligencia. Esta orden deberá ser escrita y sólo la puede expedir la autoridad judicial. <sup>154</sup>

En caso de flagrante delito, válidamente las fuerzas policíacas pueden actuar sin orden, igual cuando se pide su ingreso.

*Se asimila la inviolabilidad de los recintos universitarios "a la morada de una persona", es decir a su domicilio, al que no puede penetrarse sino con la autorización del dueño de la casa o la autoridad del establecimiento, como en el caso de las Universidades, o con orden judicial competente al tratarse de delito común.* <sup>155</sup>

Esta situación dimana de la personalidad jurídica de las Instituciones de Educación Superior.

Hemos asegurado que el status autonómico se configura a través de las facultades expresamente conferidas a las Instituciones de Educación Superior por el Estado a través de su

---

<sup>154</sup> Carpizo, Jorge. "Argumentos, responsabilidad, acción. Cómo defender la Universidad". Excelsior, 18 de agosto de 1973.

<sup>155</sup> Bavardo Tobar y Francisco Muñoz. "La Autonomía Universitaria y la Ley de Educación Superior de 1966", Quito, Ecuador, 1973. p.169.

orden normativo. Las Casas de Estudio realizan libremente sus funciones dentro de este marco de potestades. El primer gran límite a la Autonomía lo constituyen pues, esas facultades otorgadas; no se puede ir más allá de ellas y la labor universitaria se circunscribirá a éstas exclusivamente.

La Autonomía Universitaria se presenta en la relación de las Escuelas Superiores frente al Estado, por ello, se plantearán los límites frente a los Poderes constituidos del mismo (Art. 41 Constitucional).

En relación con el Poder Legislativo la autonomía universitaria se ve gravemente limitada; el Congreso de la Unión con fundamento en la fracción XXV del Artículo 73 de la Ley Fundamental está facultado "para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas... profesionales; de investigación científica... y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones...". Ad libitum el Congreso de la Unión puede desaparecer, reestructurar y aún más, quitar el status autonómico a las Casas de Estudio. En Costa Rica, el Artículo 88 de la Constitución establece que para cualquier modificación legislativa se requerirá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director de las Universidades afectadas; en casi iguales términos se encuentra el Artículo 202 de la Constitución Uruguaya.

También se pueden presentar limitaciones a la Autonomía a través de la emisión de otras leyes no concernientes directamente a las Universidades, verbigratia, legislación educativa en general, ley de profesiones, ley de egresos de la Federación, etc.

En el caso del poder ejecutivo la Autonomía se puede ver delimitada por medios formales en materia reglamentaria, financiera y de policía. Sin embargo, el mayor peligro se presenta cuando la fuerza pública incumple con la Constitución y las Leves Orgánicas de las Universidades y comete actos de autoridad arbitrarios como el caso del allanamiento a los locales universitarios -Vgr. en 1968- sin cumplir con los requisitos del Artículo 16 de la norma suprema.

Por otro lado, el presidencialismo mexicano ejerce su influencia metajurídica en varios campos. Este hecho sociológico requiere de una normatividad interna más estricta con el fin de asegurar la calidad académica y desterrar la politiquería y la sumisión al Ejecutivo.

El poder judicial igualmente no posee límites para actuar dentro de las Instituciones autónomas; no obstante esto, no resulta alarmante, sino al contrario, representa una garantía del fiel acatamiento a las normas jurídicas por parte del actuar de la Universidad.

Alución especial merece la situación presupuestaria y financiera de las Universidades, es curioso que ni en la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, ni en la Constitución se establezca una cantidad mínima fija como lo hacían las leyes anteriores.

*O sea, que la autonomía es una creación del Estado Mexicano, por lo cual nada tiene de raro que sea concebida como un instrumento de la política general educativa y, aún de la política a secas del gobierno mexicano. Esa es, creo yo, una de las razones por las cuales la actual Ley Orgánica nada dice de las relaciones económicas que guarda este organismo descentralizado con el gobierno. Nada, me refiero, acerca de las obligaciones económicas de ambas entidades. El gobierno se reserva para sí la modulación de estas relaciones y la determinación de su carácter. Ello es entendible porque, en los hechos, no siempre la comunidad universitaria ha estado de acuerdo con jugar el papel que le concede el Gobierno en su política general y la política educativa en particular.* <sup>156</sup>

El Poder Ejecutivo con la complicidad del Legislativo juegan con el subsidio como un instrumento de control sobre las

---

<sup>156</sup> Villegas, Abelardo, "Autonomía y Política", en "La Autonomía Universitaria en México", edic. conm., México, UNAM, 1979, pp.301 y 302.

Universidades Autónomas. En efecto, el Artículo 15 de la Ley Orgánica de la UNAM señala, al indicar la integración del patrimonio:

*VII... y el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.*

Por su parte, la Ley para la Coordinación de la Educación Superior regula la asignación de recursos en los Artículos 21 a 27, pero se limitan a hacer declaraciones vagas y nunca se especifica cantidad alguna.<sup>157</sup>

Debe analizarse en este capítulo los medios que utilizan las Universidades para hacer valer sus facultades por invasión de ellas por el poder público.

Existen situaciones en las cuales la controversia se origina por actos arbitrarios de autoridad pero la Universidad se encuentra en situación de gobernado, en relaciones de supra a subordinación, verbigratia en el pago de impuestos, en los cateos, dentro de un proceso civil, mercantil o laboral, en consecuencia, el camino del Amparo es procedente, una vez agotado los medios ordinarios de defensa. Se equipara a un particular que

---

<sup>157</sup> Vid. Alcázar, Josefina, "Universidad y Financiamiento", México, Universidad Autónoma de Puebla, 1984.

hace valer sus derechos.

Sin embargo, las Instituciones de Educación Superior, como se ha visto desempeñan en virtud de su autonomía funciones de Derecho Público, ¿Qué deben hacer las Universidades cuando cualquier otro órgano del Estado desconoce o invade estos derechos?

El caso se presenta sólo teóricamente. Estas funciones constituyen el actuar cotidiano de las Casas de Estudio. Pero en este tipo de relaciones de supraordinación deben existir mecanismos de Derecho Administrativo para dirimirlos. No obstante esto, la naturaleza misma de estas funciones hace difícil pensar en un conflicto, verbigratia, que la SEP desconozca a través de su Dirección General de Profesiones los títulos expedidos por la UNAM. No existe un mecanismo por el cual la Máxima Casa de Estudios dirima esta controversia, sin embargo, el particular podría promover el Juicio de Amparo en contra de la SEP y su Dirección.

De lege ferenda, debería existir un mecanismo a través del cual se plantearan estos conflictos. Quizá sería una de las tantas funciones encomendadas a un organismo coordinador de la Educación Superior.<sup>158</sup>

---

<sup>158</sup>Vid. Cap. III.

## CAPITULO VI

### AUTONOMIA Y RELACIONES LABORALES

#### A. ANTECEDENTES.

La Ley Constitutiva de la Universidad de 1910, sólo contiene dos menciones indirectas relativas a la situación laboral. Dentro de las atribuciones del Consejo Universitario (Art. 8) se hace la distinción entre los profesores que serán pagados por la Federación (fr. IV) y el personal que deba pagarse con fondos propios de la Universidad (fr. V). Sin embargo, la falta de precisión existente en la ley sobre el carácter jurídico de la Universidad y el orden jerárquico que guarda frente al Poder Ejecutivo, nos hacen pensar en que la situación laboral de los trabajadores era la Empleados del Estado.

*La concepción que los constituyentes de 1917 tenían de la Universidad, como Institución de cultura, hizo que no se ocuparan de la regulación del trabajo de los servidores académicos y administrativos de las*

*Universidades, la obra magna ya se había trazado, los principios fundamentales estaban dados y no habían pensado en establecer categorías para el tratamiento particular de algunas relaciones de trabajo, habían pensado en toda la población trabajadora.*<sup>159</sup>

Los empleados universitarios fueron considerados de 1917 a 1929 como servidores públicos, no estando ligados al Estado por contratos de trabajo, no gozando de los beneficios del Artículo 123 de la norma de normas. La Universidad celebraba contratos privados con sus trabajadores a la luz del Código Civil. A fines de los años veinte todo el personal universitario gozaba de una serie de derechos que se habían otorgado en la Ley General de Pensiones Civiles y de Retiro.<sup>160</sup>

El capítulo IV de la Ley de Autonomía de 1929 -Arts. 30 a 42- regula las relaciones entre la Universidad y el Estado, el precepto número 31 sentencia:

*Los empleados de la Universidad, de cualquier índole o categoría, no serán considerados como empleados federales a partir de la promulgación de esta ley pero,*

---

<sup>159</sup> Dávalos, José, "Las relaciones laborales en el marco de la autonomía universitaria", en Cuadernos de Legislación Universitaria, Número 1, Volumen 1, México, UNAM, 1986, p.22.

<sup>160</sup> González del Rivero, Bertha Elena, "La autonomía universitaria y sus implicaciones laborales: 1929-1933", México, CESU-UNAM, 1989, p.104.

por razones de equidad y estando ellos encargados de un servicio público, continuarán gozando de los beneficios que la Ley de Pensiones Civiles de Retiro les concede, quedando sujetos a las obligaciones y derechos de la misma ley. A partir de 1930 el Consejo Universitario podrá resolver lo que estime conveniente sobre la situación de los empleados de la Universidad en relación con la Ley de Pensiones Civiles de Retiro.<sup>161</sup>

El Artículo 33 obligaba a realizar los descuentos a los empleados, mientras se encuentren sujetos a la Ley de Pensiones.

<sup>161</sup> Al respecto encontramos la siguiente ejecutoria de la Sala Administrativa de la SCJN:  
Pensiones Civiles, inclusión de los trabajadores de la Universidad Nacional.

La Universidad, antes de su autonomía, estaba incluida en la Secretaría de Educación Pública, y por ello, su personal tenía el carácter de federal, que a partir de 1925, contribuyó a la formación del fondo de pensiones, hasta el año de 1929 en que la Universidad obtuvo su autonomía, separándose del régimen de pensiones, ahora bien, como por acuerdo del Presidente de la República, en 1952 fueron incorporados otra vez dichos trabajadores al régimen de pensiones civiles, ordenándose a la Secretaría de Hacienda que pagara los descuentos que no se les hicieron durante el tiempo de su separación, es claro que la hija de la quejosa, trabajadora fallecida de la Universidad Nacional Autónoma de México, tenía derecho a los beneficios que otorga la Ley de Pensiones Civiles en vigor, y la quejosa, por depender económicamente de ella, tiene derecho a la pensión que legalmente le hubiera correspondido a la finada. Es cierto que el acuerdo publicado en el Diario Oficial del 6 de abril de 1952 es eminentemente retroactivo, pero en beneficio de las personas y no en su perjuicio, que es lo que se encuentra prohibido por el artículo 14 constitucional.

Amparo en revisión 437/56.  
16 de octubre de 1957.

Josefina Ruiz Vda. de Guzmán.  
Unanimidad de 4 votos. Ponente:

Alfonso Francisco Ramírez.  
Semana Judicial de la Federación. Sexta Época. Tomo IV, página 209. Sala Administrativa.

Ignacio Carrillo Prieto hace ver cómo esta indefinición y contradicción jurídica generó conflictos que perduraron hasta fechas recientes.<sup>162</sup> En 1929 esto generó la agrupación laboral. Las primeras organizaciones nacen con el nombre de Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de México (3 de septiembre de 1929) y Asociaciones de Profesores Universitarios (julio de 1929).

*En 1932, todavía reciente la promulgación de la Ley Federal del Trabajo (1931) y en una fase de ascenso del sindicalismo universitario, la Unión de Empleados de la Universidad Nacional Autónoma logró la firma del primer contrato colectivo de trabajo en una Universidad en nuestro país.*<sup>163</sup>

Firmaron el rector Ignacio García Téllez y Manuel Vázquez Cadena, Secretario General de la Unión, quedando debidamente registrado en la Junta Central de Conciliación y Arbitraje el 1° de marzo de 1932.

No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia pronunció tres ejecutorias sustentando el criterio de que la Universidad era una corporación pública y en consecuencia rechazó

---

<sup>162</sup> "Autonomía Universitaria y Régimen Laboral" en "La Autonomía Universitaria en México", edic. conm., México, UNAM, pp.48 a 50.

<sup>163</sup> González del Rivero, Bertha Elena, Op. cit., p.149.

la existencia de un contrato de trabajo entre la Universidad y sus empleados.<sup>164</sup>

La Ley Bassols de 1933 convertía a la Universidad en una Institución Privada, sin embargo, nada dice sobre las relaciones laborales, por lo consiguiente los empleados universitarios ya no podían acogerse a la Ley General de Pensiones Civiles por Retiro, dado el carácter particular de la Institución. La incertidumbre fue mayor y la laguna jurídica subsistió.

La Ley Orgánica de 1945 definió a la UNAM como organismo público descentralizado y estableció en su Artículo 13 que:

*Las relaciones entre la Universidad y su personal de investigación, docente y administrativo, se regirán por estatutos especiales que dictará el Consejo Universitario. En ningún caso los derechos de su personal serán inferiores a los que concede la Ley Federal del Trabajo.*

Relacionando la norma anterior con el Artículo 237 de la LFT de 1931, se prohibía la formación de sindicatos a aquellos trabajadores sujetos a reglamentos especiales.

---

<sup>164</sup> Carrillo Prieto, Ignacio, Op. cit., p.55.

En 1965 la UNAM expidió el Estatuto del personal Administrativo en el cual se permitió la asociación de estos trabajadores.

La prohibición del artículo 237 del Código laboral anterior fue superada por la nueva LFT de 1970, sin embargo ni este ordenamiento ni el artículo 123 Constitucional señalaban nada respecto a la situación de los organismos descentralizados en general, ni de las Universidades en particular.

A partir de esta indefinición, las agrupaciones sindicales vía suspensión de labores y otras presiones lograron reconocimiento y la celebración de contratos colectivos.

*En agosto de 1976, con la intención de resolver esta situación la UNAM envió al Ejecutivo Federal un proyecto de reforma para adicionar el Artículo 123 un apartado "c".*<sup>165</sup>

Tras innumerables consultas el proyecto fue estancado frente al cambio en la administración pública.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> Davalos, José, Op. cit., p.35.

<sup>166</sup> Las audiencias aparecen publicadas en: "La Universidad en el mundo. Planteamientos en torno a la propuesta de adición del Apartado "c" del artículo 123 de la CFEUM", México, UNAM, 1977.

En este Proyecto la UNAM proponía, en lo esencial, someter a los trabajadores administrativos y académicos de las universidades e institutos de enseñanza superior con carácter público, a un régimen de franca excepción a las disposiciones propias del citado Artículo 123 y de su ley reglamentaria.<sup>167</sup>

La situación de hecho era difícil por la presencia de sindicatos universitarios que clamaban su registro, por ello la respuesta gubernamental fue audaz, con la iniciativa de reforma por adición al Artículo Zero. Constitucional al indicar que las relaciones laborales se sujetarían al Apartado "A" del 123, con las modalidades de un trabajo especial a determinar por la LFI.

## B. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

En el capítulo tercero del presente estudio se han descrito las características de la enmienda constitucional, al respecto se marcan las siguientes directrices:

1.- Las Instituciones de Educación Superior fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico.

---

<sup>167</sup> De Buen L., Nestor, "Derecho del Trabajo", Séptima edición, Tomo II, México, Editorial Porrúa, 1987, p.501.

2.- Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo se normarán por el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional.

3.- Dichas relaciones se regularán en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial.

4.- Deberán concordar con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las Instituciones referidas.

Criticando la adición constitucional Nestor De Buen apunta:

*...el nuevo párrafo segundo del Artículo 3º, fracción VIII de la Constitución ha determinado en vía de graves excepciones a los principios generales del Artículo 123, dejando sin efecto, en perjuicio de los trabajadores universitarios la garantía ilimitada de la libertad sindical y el derecho a la estabilidad en el empleo específicamente de los académicos.*<sup>16B</sup>

No puedo estar de acuerdo con el anteriormente citado tratadista, toda vez que: Las Universidades públicas autónomas no son empresas cuyo fin sea la especulación mercantil, sino centros de prioridad nacional en la enseñanza y la investigación, con una

---

<sup>16B</sup> Op. cit., p.506.

especial naturaleza, aún CREO que por estas consideraciones lo derechos consagrados me parecen incompatibles con su naturaleza, la razón nos impulsa a pensar en haber incluido las relaciones universitarias en el apartado "B" del 123, la realidad fortalece mi apreciación.

El Diario Oficial publicó el 20 de Octubre de 1980 el capítulo XVII, al título sexto de la LFT:

"Trabajo en las Universidades e Instituciones de Educación Superior Autónomas por Ley".

La exposición de Motivos de la iniciativa presentada por el Presidente José López Portillo, en síntesis manifiesta:

Que el espíritu de la iniciativa es el de conciliar los legítimos derechos laborales de las Instituciones de Educación Superior, sin demérito de los principios y objetivos que justifican la autonomía y la libertad de cátedra. Así asegura:

*La naturaleza especial de las relaciones laborales que existen en las instituciones de este tipo, se deriva tanto de la índole específica del trabajo que en ellas se realiza, como de los objetivos que con él se persiguen...*

El Ejecutivo a mi cargo estima que la iniciativa que aquí se presenta, al atender las legítimas inquietudes de un sector de trabajadores mexicanos al que la ley no amparaba, establece principios que pueden producir

importantes avances en la justicia social y, a la vez, las instituciones autónomas de educación superior pueden lograr el equilibrio social en sus relaciones laborales sin afectar su régimen autónomo ni sus funciones académicas. <sup>169</sup>

C. ANALISIS DEL CAPITULO XVII DEL  
TITULO SEXTO DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

1. Los sujetos de la relación laboral.

El Artículo 353-K define al trabajador académico como "la persona física que presta servicios de docencia o investigación a las Universidades o Instituciones a las que se refiere este capítulo, conforme a los planes y programas establecidos por las mismas", por exclusión determina que: "Trabajador administrativo es la persona física que presta servicios no académicos a tales Universidades o Instituciones".

El empleador lógicamente son las Universidades e Institutos de Educación Superior autónomos por ley.

---

<sup>169</sup> Barquín Alvarez, Manuel y Carrillo Prieto, Ignacio, "La regulación del trabajo en las instituciones autónomas de educación superior", México, UNAM, 1984.

2. Particularidades a que está sujeto el personal académico.

Importante sin duda resulta la disposición contenida en el Artículo 353-L, donde se afirma:

*Corresponde exclusivamente a las Universidades o Instituciones Autónomas por ley regular los aspectos académicos.*

La Exposición de Motivos indica que esta norma se encuentra inspirada en "el principio general de que los aspectos académicos no están sujetos a negociación y fijarlos es de la exclusiva competencia de las Instituciones autónomas por ley":

El Dr. José Dávalos nos explica en qué consiste esta competencia exclusiva de las Instituciones Autónomas:

*En que los aspectos académicos, como quiso la reforma constitucional, no entren en la negociación laboral por ningún motivo. La negociación colectiva que llevaban los sindicatos de las Universidades, estaba invadiendo un campo muy distinto a la protección, defensa y mejora de las condiciones de trabajo de sus agremiados.*<sup>170</sup>

Ese mismo Artículo señala las condiciones bajo las cuales la relación laboral del personal académico se considera por tiempo indeterminado: Además de que la tarea que realice sea

---

<sup>170</sup> Op. cit., p.42.

académica es necesario que sea aprobado en la evaluación que efectúe el órgano competente conforme a los requisitos y procedimientos que las propias Instituciones determinen.

Se rompe así con el principio general que sobre estabilidad en el empleo consigna la LFT de 1970, cuya idea eje es: Las relaciones de trabajo generalmente son por tiempo indeterminado salvo que la naturaleza del servicio justifique la contratación por tiempo u obra determinada (Arts. 35 a 41 de la LFT).

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación asentado jurisprudencia firme al respecto, visible en el Apéndice 1917-1988, bajo el número de Tesis 2005:

*2005. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, NOHRAMIENTOS Y CONTRATOS DEL PERSONAL DOCENTE DE LA. SE RIGEN POR LA LEY ORGANICA, ESTATUTOS Y REGLAMENTOS DE LA PROPIA INSTITUCION.*

*Las características de los nombramientos y contratos que rigen la situación jurídica del personal docente en la Universidad Nacional Autónoma de México, se encuentran reguladas por las disposiciones de la Ley Orgánica de dicha Institución y los Estatutos y Reglamentos que de la propia Ley emanan, los cuales, en la parte conducente, indican los procedimientos internos para que las designaciones de profesores o*

investigadores adquieran el carácter de definitividad, exigiéndose en todo caso el cumplimiento de los requisitos de prueba de oposición o procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los contratados.

Sexta Epoca, Quinta Parte:

Vol. LXX, Pág. 40. A.D. 4958/61. Universidad Nacional Autónoma de México. Unanimidad de 4 votos.

Séptima Epoca, Quinta Parte:

Vols. 133-138, Pág. 75. A.D. 7323/79. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Vols. 133-138, Pág. 75. A.D. 5048/79. Bernardo Antonio Muñoz Riverhol. Unanimidad de 4 votos.

Vols. 133-138, Pág. 97. A.D. 3047/77. Mauricio Millán Gómez Aguado. 5 votos.

Vols. 133-138, Pág. 97. A.D. 3650/67. Universidad Nacional Autónoma de México. 5 votos.

Esta tesis apareció publicada, con el NUMERO 331, en el Apéndice 1917-1985, QUINTA PARTE, Pág. 299.

Así mismo, en el informe 1989, dentro de la sección correspondiente a los Tribunales Colegiados, encontramos las siguientes ejecutorias dictadas por el primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo, que no constituyen Jurisprudencia:

UNIVERSIDAD. PROFESORES DE ASIGNATURA DE LA.  
PRESUPUESTOS LEGALES PARA OBTENER DEFINITIVIDAD O

*PROMOCION DE LOS.* - Cuando un profesor de asignatura, que ha venido laborando en forma interina por contratos temporales y por periodos lectivos, esto es, en la forma excepcional contemplada en el Artículo 51 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México, reclama se convoque a concurso de oposición cerrado o para promoción, ello resulta improcedente porque aquél no ha satisfecho previamente el concurso de oposición para ingreso o abierto, a que aluden los Artículos 48 y 66 de dicho ordenamiento; disposiciones que deben acatarse en sus términos, pues dicha institución educativa por mandato constitucional es autónoma y dentro de sus atribuciones tiene la libertad de fijar las modalidades de las relaciones laborales con ese tipo de servidores de ahí que la Ley Federal del Trabajo los considere con características propias por ser una actividad especial de índole específica.

Amparo directo 2771/89. Universidad Nacional Autónoma de México, 7 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Arquéello. Secretario: Gilberto León Hernández.

UNIVERSIDAD. TECNICOS ACADEMICOS DE LA. PRESUPUESTOS LEGALES PARA OBTENER DEFINITIVIDAD O PROMOCION DE LOS. - Conforme a la legislación de la Universidad Nacional

Autónoma de México, existen dos clases de Técnicos Académicos interinos: a)- Los que son nombrados en la forma excepcional aludida en el Artículo 51 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y cláusula 13 fracciones I y II del contrato colectivo de trabajo, los que no gozan de estabilidad en el empleo; b)- Los interinos que satisfacen el concurso de oposición abierto o para ingreso que si obtienen esa estabilidad en los términos de lo estipulado en la fracción VII contractual ya citada y son acreedores a la apertura del concurso de oposición cerrado o para promoción, después de transcurridos tres años, para obtener su definitividad; de donde resulta improcedente la apertura del concurso últimamente citado, reclamado por un Técnico Académico que ha venido laborando en forma interina mediante contratos temporales y por periodos lectivos, para que se le considere por tiempo indeterminado, pues en primer lugar, se requiere que la tarea que realiza tenga ese carácter y en segundo, que haya demostrado que posee la aptitud necesaria para realizarla, a juicio de la Universidad mediante la evaluación académica efectuada por el organismo correspondiente, esto es, a través del concurso de oposición abierto o para ingreso, aludido en los Artículos 51, 66 del mencionado Estatuto y en la fracción VII del pacto

colectivo; disposiciones que deben acatarse en sus términos, pues dicha institución educativa por mandato constitucional es autónoma y dentro de sus atribuciones tiene la libertad de fijar las modalidades de las relaciones laborales con ese tipo de servidores, de ahí que la Ley Federal del Trabajo los considere con características propias por ser una actividad especial de índole específica.

Amparo directo 2771/B9. UNAM. 7 de septiembre de 1989.  
Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Gómez Arguello.  
Secretario: Gilberto León Hernández.

El Artículo 353-M señala la posibilidad de que el trabajador académico pueda ser contratado por jornada completa o media jornada, los dedicados exclusivamente a la docencia podrán ser contratados por hora clase. La Exposición de Motivos aclara que esto es para lograr la profesionalización de la enseñanza.

Siguiendo la línea trazada por el Artículo 86 del Código laboral, se precisó en el 353-N. En materia salarial el principio general es a trabajo igual, salario igual, siempre que sea desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales. El precepto contenido en el Artículo 353-N da la posibilidad de implantar categorías académicas con distintos salarios.

### 3. Relaciones Colectivas.

#### a) Sindicatos.

La ley sólo da la posibilidad de constituir un sindicato del personal académico y otro del personal administrativo, dándoles el trato de sindicatos gremiales, o bien por un sindicato por cada Universidad al cual se le da el tratamiento de sindicato de empresa (Art. 353-P).

De igual manera, se prohíbe la creación de sindicatos que comprendan varias universidades, en uno o varios Estados; solamente pueden formarse sindicatos con los trabajadores que presten sus servicios en cada universidad (Artículo 353-N).

La Exposición de Motivos justifica las anteriores medidas a través del aseguramiento de la autonomía de cada universidad entre sí, de esta forma:

*De no entender así la autonomía universitaria, podría darse el caso de que intervinieran en la contratación colectiva personas ajenas a estas instituciones, impidiéndole a sus propios trabajadores el ejercicio directo de sus derechos laborales y afectaría el derecho constitucional de las universidades e instituciones autónomas para gobernarse a sí mismas.*

En el mismo sentido opina el maestro Baltazar Cavazos Flores al indicar:

*No podría ser de otra manera. Un Sindicato Único de Trabajadores Universitarios acabaría con la autonomía universitaria y estaría, en muchas ocasiones, inmiscuido en problemas que le serían ajenos... Cada Universidad, precisamente por ser única y distinta de las demás, debe tener, en todo caso, su propio sindicato, ya que sus problemas también son muy peculiares y sus necesidades muy específicas.*<sup>171</sup>

El registro del sindicato deberá realizarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o en la Junta local de Conciliación y Arbitraje dependiendo si la Institución de Educación Superior Autónoma fue creada por la Ley Federal o local (Art. 353-D).

b) Contrato Colectivo.

El Artículo 353-Q nos indica que las disposiciones de los contratos colectivos relativos a los trabajadores académicos no se extenderán a los administrativos, ni a la inversa, salvo que así se convenga.

Se prohíben las cláusulas de admisión o de exclusión para los académicos y referente al administrativo se prohíbe la

---

<sup>171</sup> "Nueva Ley Federal del Trabajo, tematizada y sistematizada", décimo quinta edición, México, Editorial Trillas, 1984, p.267.

de exclusión siendo aplicable la de admisión.

Vale la pena indicar que la contratación colectiva se norma por lo previsto por el Artículo 388 con las peculiaridades indicadas arriba.

c) Huelga.

El aviso deberá darse con diez días de anticipación, por lo menos, a la suspensión de labores.

Por otro lado, el Artículo 353-R confirma lo preceptuado por la norma general (Artículo 935) en el sentido de que las partes antes de la suspensión de labores, fijarán el número indispensable de trabajadores que deban continuar trabajando para que sigan ejecutándose las labores cuya suspensión pueda perjudicar irreparablemente la buena marcha de una investigación o un experimento en curso.

El Dr. José Dávalos nos enseña que la huelga debe ser procedente y cumplir con los objetivos señalados por el artículo 450 de la legislación laboral. De conformidad con la primera fracción de la disposición señalada deberá conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo, la fracción dos señala el conseguir un contrato colectivo o su revisión, no son compatibles con la labor universitaria ni la tercera (contrato-ley), ni la quinta (reparto de utilidades) ni

la sexta (huelga por solidaridad), mas si lo es la cuarta referente a exigir el cumplimiento del contrato colectivo que se estime violado, y la última del 450 sobre revisión salarial.<sup>172</sup>

#### 4. Organos jurisdiccionales.

Son señalados por el Artículo 353-S con la creación de Juntas Especiales integradas por el presidente respectivo, el representante de cada Universidad o Institución y el representante de sus trabajadores académicos o administrativos.

El procedimiento de integración lo señala el Artículo 353-T.

Sobre el Amparo Directo que se puede promover después del procedimiento laboral la Suprema Corte ha sentado jurisprudencia obligatoria, visible bajo el número 2002 del Apéndice 1917 y 1918, que por su particular importancia se transcribe a continuación:

*2002. UNIVERSIDAD. COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA PARA CONOCER EN AMPARO TRATANDOSE DE CONFLICTOS ENTRE LA, Y SUS TRABAJADORES*

*Esta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver del presente juicio de amparo, en el que el acto reclamado*

---

<sup>172</sup> Op. cit., p.46 y 47.

consiste en un laudo pronunciado por una Junta Especial de la Federal de Conciliación y Arbitraje, que resolvió un conflicto individual de trabajo en el que es parte la Universidad Nacional Autónoma de México, atentas las consideraciones siguientes: De conformidad con lo establecido por el artículo 107 de la Constitución General de la República en su fracción V, "el amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá directamente ante la Suprema Corte de Justicia o ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencia que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación o la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta constitución, en los casos siguientes: d) En materia laboral, cuando se reclamen laudos dictados por las Juntas Locales o la Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado". En tales condiciones, la competencia para conocer en materia de amparo directo a que se refiere el inciso d) de la fracción V del precepto constitucional antes citado, queda bien regulada por lo establecido en la también citada Ley Orgánica, la cual ha sido objeto de numerosas reformas en el transcurso del tiempo. Ahora bien, la reforma de la Ley Orgánica, por Decreto publicado en el Diario

Oficial de 5 de enero de 1981 establece en su artículo 27. "Corresponde conocer a la Cuarta Sala: Fracción III. De los juicios de amparo de única instancia contra laudos de los Tribunales de Trabajo, por violaciones cometidas en ellos durante la secuela del procedimiento, cuando se trate: a) De laudos dictados por Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje, en conflictos de carácter colectivo; b) De laudos dictados por Autoridades Federales de Conciliación y Arbitraje en conflictos individuales de trabajo en asuntos relativos a: Industria Textil, Eléctrica, Huleira, Azucarera Minera, Metalúrgica y Siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero en todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos, hidrocarburos, petroquímica, ferrocarrilera, instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada, por el Gobierno Federal, empresas de servicios telefónicos y transportación marítima y aérea. c) De laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado". Por lo que se refiere al inciso b) de la fracción antes asentada se observa que el legislador ordinario transcribió dentro de este inciso

el contenido de la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 de la Constitución, seleccionando de dicho texto las materias que por su importancia o trascendencia consideró que deben ser resueltas en materia de amparo por la Cuarta Sala de este Supremo Tribunal, y por exclusión las demás materias quedaron reservadas para los Tribunales Colegiados de Circuito. A partir de la creación de la fracción XXXI de ahora Apartado A del artículo 123 de la propia Constitución, el legislador constitucional estableció la competencia para las autoridades federales del trabajo en diversas materias, las que han sido aumentadas en favor de la competencia de las autoridades federales en la medida del desarrollo industrial del país, pero invariablemente desde el principio, el legislador consideró sujetos a dicha competencia federal a los organismos o entes descentralizados del estado federal, ya sea que haya estado constituidas como empresas a la luz de la legislación mercantil con fines lucrativos, o bien como entes o instituciones encargadas de un servicio público. La reforma a la fracción XXXI del Apartado A del artículo 123 Constitucional que aparece en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1979, modificó el texto anterior de dicha fracción para establecer tanto las ramas industriales, por una parte, como por otra,

las empresas sujetas a dicha competencia federal, entre los cuales señaló expresamente "aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal". El término empresa usado por el poder revisor de la Constitución empleó aquél en su sentido más amplio, abarcando en el tanto las constituidas conforme a la legislación mercantil o común en general, como aquéllas que sin estar sujetas a dicha legislación mercantil o común están creadas por el propio Gobierno Federal por leyes especiales, para que se encarguen de proporcionar o administrar un servicio público que le corresponde al estado federal. Ahora bien, como el texto del precepto constitucional que acabamos de comentar pasó parcialmente pero en forma literal al artículo 27 fracción III inciso b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la interpretación que debe darse a la Ley Orgánica en este aspecto debe estar acorde con la interpretación constitucional que se acaba de hacer. En la especie, la competencia de esta Sala debe resolverse a la luz de la interpretación de los textos constitucionales, por lo que en conflictos individuales de trabajo en los que sea parte la Universidad Nacional Autónoma de México, los laudos que en dichos juicios se pronuncien son impugnables ante esta Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia ya que, tratándose de la Universidad

Nacional Autónoma de México, que es parte en el presente juicio de amparo, ésta es un organismo descentralizado del estado federal según lo dispone textualmente el artículo 1° de la Ley Orgánica de dicha Institución, de 1945 que dice: "ARTICULO 1° La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública organismo descentralizado del Estado, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura".

Séptima Epoca, Quinta Parte:

Vols. 169-174, Pág. 50, A.D. 1841/82, Alejandro Olay Veldzquez, 5 votos.

Vols. 169-174, Pág. 50, A.D. 4414/82, Universidad Nacional Autónoma de México, 5 votos.

Vols. 169-174, Pág. 50, A.D. 639/82, Hener José Bada Pulido, Unanimidad de 4 votos.

Vols. 169-174, Pág. 50, A.D. 3897/82, Leobardo Maya, Unanimidad de 4 votos.

Vols. 169-174, Pág. 50, A.D. 6448/82, Universidad Nacional Autónoma de México, 5 votos.

hincapié en los huecos legales, por ello las reformas de 1980 fueron imprescindibles.

Sin embargo, creo que fue un grave error haber incorporado las relaciones laborales universitarias al Apartado "A" del Artículo 123, y la Ley Federal del Trabajo, ya que el espíritu de estas normas se dirigen a regular empresas de especulación mercantil y de producción material.

El Apartado "B" ofrecía mayores ventajas al trabajo universitario. En ese sentido se expresa la autorizada opinión del maestro Baltazar Cavazos Flores, respecto de la huelga:

*Pensamos que se debe reconocer expresamente el derecho de huelga de los trabajadores académicos y administrativos, pero que para su procedencia se le dé el mismo tratamiento que se da a los Trabajadores al Servicio del Estado en la fracción X del artículo 123 Constitucional, Apartado B, o sea que sólo sea procedente cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que la Constitución consagra.*<sup>173</sup>

No es que pretendamos negar los legítimos derechos constitucionales de los trabajadores universitarios. Pero el

---

<sup>173</sup>Op. cit., p.268.

régimen laboral aplicable a estas instituciones las debe hacer menos vulnerables. La experiencia nos ha demostrado como no siempre el sindicalismo universitario ha estado a la altura de las Casas de Estudio, entendidas como comunidades de cultura.

No obstante esto, en materia laboral no se puede dar marcha atrás. Por ello deben buscarse los mecanismos legales pertinentes para darle mayor fortaleza a las relaciones laborales, evitando que en el regateo de un contrato colectivo se menoscaben las labores altamente prioritarias desempeñadas por estos centros culturales.

La complicidad de los sindicatos con intereses contrarios a la vida académica deben ser extirpados. En las universidades mexicanas la Nación tiene puestas sus esperanzas no sólo de movilidad social sino además de desarrollo tecnológico, social y cultural y nada debe estar por encima de ello.

## CONCLUSIONES

1. La Autonomía Universitaria es una forma de organización administrativa que corresponde a la descentralización por servicio, en virtud de la cual el Estado a través de su orden jurídico concede a las comunidades de las instituciones de educación superior ciertas facultades en materia legislativa, administrativa, financiera, académica y de gobierno con el fin de mejorar el desempeño de las funciones de investigación, docencia, y extensión cultural.

2. El origen de la autonomía se remonta al nacimiento mismo de las universidades en la Edad Media, dada la particular articulación de la sociedad a través de gremios. Dicha estructura se ve modificada en el Renacimiento y padece el fenómeno de Centralización del Poder en el monarca y el surgimiento del Estado Moderno.

3. Las primeras universidades españolas sufrieron una continua intromisión en asuntos por parte del Rey y de la Iglesia en un afán protector de ambos.

4. La Real y Pontificia Universidad de México, se reguló por Estatutos de la Universidad de Salamanca en un principio, sin embargo fueron necesarios nuevos para adaptarla mejor a la realidad mexicana. Por la situación colonial y el

gobierno borbónico es difícil pensar en su autonomía.

5. En el siglo XIX la Universidad ve gravemente afectada su vida académica. Las pugnas internas la hacen dependiente del lado más conservador.

6. Justo Sierra se convierte en adalid de la defensa de la Universidad y de la autonomía científica de la misma, tanto en el proyecto de 1881 como en la Ley que la crea en 1910.

7. Varios proyectos contemplan y piden la plena autonomía universitaria hasta llegar a 1929 donde la nueva Ley Orgánica le concede una autonomía limitada.

8. La Ley Bassols de 1933 convierte a la UNAM en una institución privada y el gobierno pretende desaparecerla por falta de recursos económicos.

9. En 1945 se publica la Ley Orgánica Vigente, donde se precisa técnicamente la autonomía de la Universidad y se solucionan los problemas políticos sufridos anteriormente.

10. La reforma por adición del Artículo 3º Constitucional de 1980 vino a dar mayor fortaleza a la autonomía, sin embargo no contempla muchas de las facultades ya concedidas anteriormente a las Universidades en sus Leyes Orgánicas.

11. La naturaleza jurídica de la autonomía universitaria es la de una forma de organización administrativa que corresponde a la descentralización por servicio. Las Instituciones de Educación Superior Autónomas no pueden ser otra cosa que organismos públicos descentralizados.

12. La Ley Orgánica vigente de la UNAM comprende un gran número de facultades desde el autogobierno y autolegislación, la administración patrimonial hasta la exención fiscal, mismas que dan una gran y fructífera autonomía.

13. Las reformas constitucionales y legales a la LFT de 1980 vinieron a colmar una laguna que existía desde 1929 en torno al marco jurídico aplicable a las relaciones de la Universidad con sus empleados.

14. El nuevo capítulo XVII del Título Sexto de la LFT tiene el objetivo de armonizar los derechos de los trabajadores con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines y funciones de las Instituciones de Educación Superior Autónomas por ley.

15. Distingue el capítulo arriba citado entre el personal académico y administrativo, dándole un trato especial a aquél respecto de la estabilidad en el empleo. En materia colectiva sólo se permite la formación de un sindicato académico,

y otro administrativo o uno solo por cada institución. Las cláusulas de admisión y exclusión no se aplican a los académicos y la segunda no opera para los administrativos. La huelga tiene una regulación especial. Los conflictos laborales se ventilarán en Juntas especiales con la participación de la representación institucional y sindical.

## BIBLIOGRAFIA

### DOCTRINA.

### CIENCIA JURIDICA.

1. Acosta Romero, Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Octava edición, México, Editorial Porrúa, 1988.
2. \_\_\_\_\_ "Segundo Curso de Derecho Administrativo", México, Editorial Porrúa, 1989.
3. Barquín Alvarez, Manuel, "La Autonomía Universitaria, antes y después de la Reforma Constitucional de 1979", Colección Deslinde, México, UNAM, 1981.
4. \_\_\_\_\_ y Carrillo Prieto, Ignacio, "La Regulación del Trabajo en las Instituciones Autónomas de Educación Superior", México, UNAM, 1984.
5. Bazdresch, Luis, "Garantías Constitucionales", Cuarta edición, México, Editorial Trillas, 1990.
6. Bodenheimer, Edgar, "Teoría del Derecho", Novena reimpresión, México, FCE, 1986.

7. Buen L. Nestor de, "Derecho del Trabajo", Séptima edición, Tomo Segundo, México, Editorial Porrúa, 1987.
8. Burgoa, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1985.
9. \_\_\_\_\_ "El Juicio de Amparo", Vigésimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1988.
10. \_\_\_\_\_ "Las Garantías Individuales", Vigésima primera edición, México, Editorial Porrúa, 1988.
11. Carpizo, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1986.
12. \_\_\_\_\_ "Estudios Constitucionales", Segunda edición, México, UNAM, 1983.
13. \_\_\_\_\_ "El Presidencialismo Mexicano", Novena edición, México, Siglo XXI, 1989.
14. Castro, Juventino V., "Garantías y Amparo", Sexta edición, México, Editorial Porrúa, 1989.

15. Cavazos Flores, Baltazar, "Nueva Ley Federal del Trabajo, sistematizada y tematizada", Décimo quinta edición, México, Editorial Trillas, 1984.
16. Cueva, Mario de la, "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", Décimo primera edición, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 1988.
17. \_\_\_\_\_ "Teoría de la Constitución", México, Editorial Porrúa, 1982.
18. Dávalos Morales, José, "Derecho del Trabajo I", México, Editorial Porrúa, 1985.
19. Dirección General de Divulgación Universitaria, "La Universidad en el Mundo, Planteamientos varios en torno a la propuesta de adición del Apartado "c" al Artículo 123 de la CPEUM", México, UNAM, 1977.
20. Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Sexta edición, Barcelona, Ariel, 1986.
21. Faya Viesca, Jacinto, "Administración Pública Federal", Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1983.

22. Fraja, Gabino. "Derecho Administrativo", Vigésimo séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1989.
23. Galindo Garfias, Ignacio. "Derecho Civil, Primer Curso", Séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1985.
24. García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho", Trigésimo séptima edición, México, Editorial Porrúa, 1985.
25. Góngora Pimentel, Genaro, "Introducción al Estudio del Juicio de Amparo", México, Editorial Porrúa, 1987.
26. González del Rivero, Bertha Elena, "La Autonomía Universitaria y sus implicaciones laborales: 1929-1933", México, UNAM-CESU, 1989.
27. Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", México, UNAM, 1985.
28. \_\_\_\_\_ "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, -UNAM-, Porrúa, 1985.

29. Noriega Cantú, Alfonso. "Los Derechos Sociales. creación de la Revolución Mexicana de 1910 y de la Constitución de 1917", México, UNAM. 1988.
30. \_\_\_\_\_ "La naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917", México, UNAM, 1967.
31. Rangel Guerra, Alfonso, "La Autonomía Universitaria en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Colección Deslinde, México, Porrúa, 1982.
32. Ruiz Massieu, José F. y Valades. Diego, "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, Editorial Porrúa, 1983.
33. Sayeg Helu, Jorge, "Introducción a la Historia Constitucional de México", Primera reimpresión, México, UNAM-ENEP Acatlán, 1983.
34. Sepulveda, César, "Derecho Internacional", Décimo quinta edición, México, Editorial Porrúa, 1986.
35. Serra Rojas. Andrés, "Derecho Administrativo", Octava edición, México. Editorial Porrúa, 1974.
36. Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Manual del Juicio de Amparo". México, Editorial Temis, 1988.

37. Tamayo Salmorán, Rolando, "Introducción al Estudio de la Constitución", México, UNAM, 1986.
38. Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México (1808-1987)", Décimo cuarta edición, México, Editorial Porrúa, 1987.
39. \_\_\_\_\_ "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésimo segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1987.
40. Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, "Ley Federal del Trabajo", Quincuagésimo sexta edición, México, 1988.
41. \_\_\_\_\_ "Nueva Legislación de Amparo Reformada", Cuadragésima novena edición, México, Editorial Porrúa, 1988.
42. Valades, Diego, "Las Leyes Orgánicas de la UNAM", Colección Deslinde, México, UNAM, 1980.
43. \_\_\_\_\_ "Constitución y Política", México, UNAM, 1987.
44. \_\_\_\_\_ "La Constitución Reformada", México, UNAM, 1987.

45. \_\_\_\_\_ "El Derecho Académico en México", México, UNAM, 1987.
46. Villoro Toranzo, Miguel, "Introducción al Estudio del Derecho", Sexta edición, México, 1984.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

1. Abbagnano, Nicola, "Diccionario de Filosofía", México, FCE, 1987.
2. Alonso, Martín, "Enciclopedia del Idioma", Madrid, Aguilar, 1968.
3. Corominas, J., "Diccionario Crítico Etimológico de la Lengua Española", Madrid, Editorial Gredos, 1954.
4. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I "A", Editorial Ancafo S.A., Buenos Aires, Argentina, 1968.
5. Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", cuatro Tomos, Segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1987.

6. Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", Décimo novena edición, Madrid, España, Editorial Espasa-Calpe, 1970.
7. UNESCO, "Diccionario de Ciencias Sociales de la", cuatro Tomos, Barcelona, España, Editorial Planeta-Agostini S.A., 1984.

#### REVISTAS

1. Dirección General de Estudios de Legislación Universitaria, "Cuadernos de Legislación Universitaria", Número 6, Volumen III, mayo-agosto 1988, y Número 1, Volumen I, 1986, México, UNAM.
2. Escuela Libre de Derecho, "Revista de Investigaciones Jurídicas", Año 5, Número 5, 1981, México, El Da.
3. Facultad de Derecho, "Revista de la", Tomo XXIX, Núm. 114, Sep-Dic de 1979, Tomo XXX, Núm. 117, Sep-Dic de 1980, México, UNAM.
4. "Los Universitarios", Núm. 9, 1973.
5. UAS, "Buelna", Año 1, No.1, Abril de 1979, México, UAS.

#### PERIODICOS

"Excelsior", 18 de Agosto de 1973.

\_\_\_\_\_ 14 de Agosto de 1973.

\_\_\_\_\_ 21 de Agosto de 1973.

#### HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD

1. Alvarado, Lourdes, "De la Real y Pontificia Universidad de México a la UNAM", Pensamiento Universitario, México, UNAM-CESU, 1986.
2. Barros Sierra, Javier, "1968, Conversaciones con Gastón García Cantú", México, Siglo XXI, 1972.
3. CESU-Radio UNAM, "Nuestra Universidad en el Tiempo", México, UNAM, 1990.
4. De María y Campos, Alfonso, "Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)", México. UNAM, 1980.

5. De Plaza y Jaen Cristobal, "Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México", Versión paleográfica, proemio, notas y apéndice de Nicolás Rangel, México, UNAM, 1931, dos Tomos.
6. Garcia Cantú, Gastón, "Historia en voz alta: La Universidad", México, Cuadernos de Joaquín Martiz, 1988.
7. García Stahl, Consuelo, "Un anhelo de libertad. Los años y los días de la Autonomía Universitaria", México, UNAM-Secretaría de la Rectoría, 1978.
8. González Dropeza, Manuel, "Génesis de la Ley Orgánica", México, UNAM, 1980.
9. Jiménez Rueda, Julio, "Historia Jurídica de la Universidad de México", México, UNAM-Facultad de Filosofía y Letras, 1955.
10. Lombardo Garcia, Irma, "La Autonomía de la Universidad cronología del movimiento de 1929", Colección Deslinde, México, UNAM, 1979.
11. Luján Asunsolo, José María, "La Huelga de 1929: Recuerdos de un estudiante", Colección Deslinde, México, UNAM, 1981.

12. Llinas Alvarez, Edgar, "¿Era Autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?, Colección Deslinde, México, UNAM, 1979.
13. Mendieta y Nuñez, Lucio, "Historia de la Facultad de Derecho", México, UNAM, 1975.
14. Oficina del Abogado General, "Características y Consecuencias de la Ley Orgánica de la UNAM de 1933", México, UNAM, 1989.
15. O'Gorman, Edmundo, "Justo Sierra y la Universidad Moderna", Pensamiento Universitario, México, UNAM-CESU, 1986.
16. Portes Gil, Emilio, "Quince años de Política Mexicana", México, Ediciones Botas, 1954.
17. Ruiz Castañeda, María del Carmen, "La Universidad libre (1875) antecedentes de la Universidad Autónoma", Colección Deslinde, México, UNAM, 1979.
18. Silva Herzog, Jesús, "Una historia de la Universidad de México y sus problemas", Tercera edición, México, Siglo XXI, 1979.
19. Tamayo y Salmorán, "La Universidad Epopeya Medieval", México, UNAM-UDUAL, 1987.

20. Valadés, Diego, "La Universidad Nacional Autónoma de México". México, UNAM, 1974.
21. Varios Autores, "Memoria del Primer Encuentro de Historia sobre la Universidad", México, UNAM-CESU, 1984.
22. Varios Autores, "Memoria del Segundo Encuentro sobre Historia de la Universidad", México, UNAM-CESU, 1986.

#### AUTONOMIA UNIVERSITARIA

1. García Laguardia, Jorge Mario, "La Autonomía Universitaria en América Latina y México", Colección Deslinde, México, UNAM-CESU, 1980.
2. \_\_\_\_\_ "La Autonomía Universitaria en América Latina, mito y realidad", México, UNAM-Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, 1977.
3. González Oropeza. Manuel, "Antecedentes Jurídicos de la Autonomía Universitaria en México", Colección Deslinde, México, UNAM-CESU, 1979.

4. Marsiske, Renate, "Algunos Antecedentes Latinoamericanos del Movimiento de Autonomía Universitaria en México, 1929". Colección Deslinde. UNAM-CESU, 1979.
5. Pinto Mazal, Jorge, "La Autonomía Universitaria", Antología. México, UNAM-Comisión Técnica de Legislación Universitaria, 1974.
6. Sánchez MacGregor, Joaquín, "Usos y Abusos de la Autonomía Universitaria", Colección Deslinde, UNAM-CESU, 1977.
7. Varios Autores, "La Autonomía Universitaria en México", edic. conm., México, UNAM, 1979.
8. Varios Autores, "La Autonomía Universitaria en América Latina", edic. conm., México, UNAM, 1979.
9. Varios Autores. "Conferencias y Discursos sobre la Autonomía", edic. conm., México, UNAM, 1979.

#### UNIVERSIDAD

1. Alcázar, Josefina, "Universidad y financiamiento", México, Universidad Autónoma de Puebla, 1984.

2. Bueno, Miguel, "Función Académica y Política de la Universidad", Colección Deslinde, México, UNAM-CESU, 1976.
3. Carpizo, Jorge, "El Ser y el Deber Ser de la UNAM", México, UNAM, 1988.
4. \_\_\_\_\_ "Mensaje del Rector a los Universitarios sobre la situación actual de la UNAM", México, UNAM, 1988.
5. \_\_\_\_\_ "Fortaleza y Debilidad de la UNAM", México, UNAM, 1986.
6. González, María del Refugio, "La Universidad Mexicana y la Formación del Estado Nacional". Pensamiento Universitario, México, UNAM-CESU, 1986.
7. Gortari, Elide, "La función de la Universidad en México", Pensamiento Universitario, México, UNAM-CESU. 1986.
8. Henríquez Ureña, Pedro, "Universidad y Educación", Textos de Humanidades, México, UNAM-Difusión Cultural, 1984.
9. Madrazo, Jorge, "El sistema disciplinario de la UNAM", México, UNAM, 1980.

10. Madrid H., Miguel de la. "Universidad y Estado", Foro 200. México, SEP, 1987.
11. Matute, Alvaro, "José Vasconcelos y la Universidad", Textos de Humanidades, México, UNAM, 1987.
12. Reyes, Alfonso, "Universidad, Política y Pueblo", Textos de Humanidades", México, UNAM, 1987.
13. Tunnenbamn, Carlos, "De la Universidad y su problemática", México, UNAM, 1980.
14. UNAM, "Seminario Latinoamericano de Legislación Universitaria", México, UNAM, 1979.
15. UNAM, "Primer Seminario Internacional sobre la regulación de la carrera académica", México, UNAM, 1985.
16. Varios Autores, "Hacia el Congreso Universitario", México, UNAM-Secretaría General Auxiliar, 1988.

## LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CFEUM).

2. Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.
3. Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.
4. Ley Federal de Educación.
5. Ley para la Coordinación de la Educación Superior.
6. Ley de Amparo.
7. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).
8. Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP).
9. Código Civil para el Distrito Federal.
10. Ley General de Bienes Nacionales.
11. Ley Federal del Trabajo (LFT).
12. Reglamento que crea el Consejo Nacional Técnico de la Educación.
13. Compilación de Legislación Universitaria 1910-1976, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, Dos Tomos, México, UNAM, 1977.

14. Legislación de la UNAM, Oficina del Abogado General, México, UNAM, 1990.

## JURISPRUDENCIA

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985.
2. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988.
3. "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte", (1917-1984), Ezequiel Guerrero y Enrique Guadarrama Compiladores, cuatro Tomos, México, UNAM, 1985.