



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**ACATLAN**

**ANALISIS PARA COMPRESION DE  
UNA TEORIA TRIPARTITA DE LA  
AUTONOMIA UNIVERSITARIA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**MIGUEL AGUSTIN LONGI CORONA**



MEXICO, D. F.



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# I N D I C E

pág.

INTRODUCCION 1

## CAPITULO I LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

CONCEPTO DE AUTONOMIA 3

EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA 4

### NATURALEZA HISTORICA Y POLITICA

1. EL GOBIERNO VIRREINAL EN LA CREACION DE LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD DE MEXICO 4

2. LA UNIVERSIDAD EN LA EPOCA INDEPENDIENTE 9

3. LA CREACION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO 12

4. PROYECTO DE LEY PARA DAR LA AUTONOMIA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO 25

5. LA UNIVERSIDAD EN LA EPOCA POST-REVOLUCIONARIA 34

6. ORIGEN Y DESARROLLO PARA LOGRAR LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, QUE SE EXPRESA EN ORDEN CRONOLOGICO 35

## CAPITULO II LA PLENA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

### NATURALEZA JURIDICA

1. PROYECTO DE LEY DE INDEPENDENCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO 54

2. LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (21 DE OCTUBRE DE 1933) 58

3. LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (30 DE DICIEMBRE DE 1944) 65

**CAPITULO III            EL ESTADO Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

1.	NATURALEZA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA DE LA UNAM	79
2.	AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION	89
3.	LA EXTRATERRITORIALIDAD Y LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA	97

**CAPITULO IV            PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA  
UNIVERSITARIA**

	HACIA UNA TEORIA TRIPARTITA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA	105
--	--	-----

1.	ELEMENTOS	106
2.	EVOLUCION LEGISLATIVA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL	111
3.	EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA	121
4.	EL PROBLEMA DE LO ACADEMICO Y LO LABORAL	121

	CONCLUSIONES	124
--	--------------	-----

	BIBLIOGRAFIA	132
--	--------------	-----

## I N T R O D U C C I O N

La Universidad Nacional Autónoma de México siempre ha sido objeto del desarrollo mismo y de la evolución histórica de la sociedad, lo cual implica una fuente importante para el estudio y análisis de la Universidad y de los universitarios; es por tal motivo que el presente trabajo de investigación, constituye en su elaboración un pequeño esfuerzo para hacer relucir y dar a conocer de manera generalizada, esta gran institución, como lo es la AUTONOMIA UNIVERSITARIA, ya que la mayoría de los estudiantes universitarios carecen de los conocimientos adecuados acerca de esta materia. Ignorancia que viene a proyectarse en los aspectos académicos y políticos de la vida universitaria.

Es por lo que se presenta un ANALISIS PARA COMPRENSION DE UNA TEORIA TRIPARTITA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, con el objeto de que todas aquellas personas interesadas y relacionadas con la Universidad Nacional Autónoma de México, tengan un criterio más amplio en cuanto a la imagen generalizada de la institución como tal, así como de su autonomía, comprendiendo esta última en sus tres partes básicas, las cuales se desprenden de la interpretación misma de su Ley Orgánica Vigente.

## CAPITULO I

### LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

### CONCEPTO DE AUTONOMIA:

El concepto de autonomía lo define la Real Academia Española como: la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, provincias, regiones y otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propias.

La autonomía referida al ámbito de la educación superior ha sido contemplada en diversos países del mundo; sin embargo cobra particular relevancia en el área geográfica correspondiente a Latinoamérica; en consecuencia las actividades que se llevan a cabo dentro del contexto de la autonomía en la educación superior han sido motivo de críticas, opiniones, comentarios e interpretaciones, tanto de los propios universitarios como de los sectores y personas ajenas a las instituciones educativas que tienen esa característica.

Es evidente que en un tema tan controvertido como se verá adelante, existan puntos de vista muy similares, pero también los hay polarizados.

Entre los muchos autores que han escrito sobre la materia, Jorge Mario García Laguardia, en su estudio titulado "La Autonomía Universitaria en América Latina, Mito y realidad, manifiesta que en la América Latina los movimientos sociales del Siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, obligan a replantear la propia razón de ser del Estado, orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social. Los derechos económicos-sociales son aceptados y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, suprimiendo y limitando los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo. Además de lo anterior, una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública. La Educación Superior viene a ser acogida en algunos textos con una doble significación; por una parte, fijando su filosofía y la obligación del Estado de impulsarla; y, en algunos otros casos, reconociendo la autonomía de las instituciones universitarias a efecto de garantizar la pureza del servicio y preservarlo de la inestabilidad política. <sup>1</sup>

-----

1. Toral Azucua, Alfredo. "La Autonomía Universitaria". Cuadernos de Legislación Universitaria, Nueva Epoca, No. 1, 1986, Vol. I, UNAM. pag. 110.

EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA:

El concepto de autonomía está vinculado con las funciones del Estado y la Universidad. El primero la otorga mediante la expedición de una ley y la segunda la ejerce al realizar las actividades para las que fue creada. El origen y la práctica de la autonomía están estrechamente relacionadas con ambas instituciones y de ellas depende su ejercicio real.

La autonomía se establece por el Estado en un acto de reconocimiento de las necesidades de libertad y autogobierno para el ámbito de la enseñanza superior y la investigación; al otorgar la autonomía el Estado se desprende de la función educativa superior y la deposita en las universidades, para que éstas la realicen por sí mismas, de acuerdo a sus propios ordenamientos. Para el ejercicio de estas actividades el Estado otorga recursos económicos que las universidades aplican libremente. La autonomía institucional concede derechos (libertad de cátedra, autogobierno, administración de recursos económicos) e impone obligaciones; éstas se concentran en el cumplimiento eficaz de los fines de la universidad. La responsabilidad en el cumplimiento recae en toda la comunidad universitaria: autoridades, profesores y estudiantes.

Por la naturaleza de las actividades que realiza una universidad, en las que se usa, se transmite y se crea el conocimiento mediante el ejercicio del pensamiento, la enseñanza y la investigación, la autonomía es fundamental para este conjunto de trabajos se cumpla sin menoscabos y sin presiones, con independencia intelectual. La autonomía se sustenta fundamentalmente en la autoridad moral que se reconoce a las universidades, y por ello su fuerza es también esencialmente moral.<sup>2</sup>

NATURALEZA HISTORICA Y POLITICA

1. EL GOBIERNO VIRREINAL EN LA CREACION DE LA REAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD DE MEXICO

La primera disposición que aparece para fundar la Universidad de -----

2. Rangel Guerra Alfonso. "La educación superior en México", Jornadas, 86, El Colegio de México. pp 109-110.



la Nueva España, data del 29 de abril de 1539, fecha en la que se reúne el Cabildo del Ayuntamiento de la Ciudad y le suplica al emperador la fundación de una Universidad. Una de las figuras más relevantes en ese momento es Fray Bartolomé de las Casas, quien pugná por la instauración de dicha Universidad, tomando en cuenta que la Nueva España necesitaría de Teólogos y Juristas que colaboraran con los misioneros.

Pero lo cierto es que tanto religiosos como autoridades civiles locales unieron sus esfuerzos para solicitar de la Corona Española la fundación de una Universidad en el territorio de la Nueva España. Fue así, entre los años de 1539 y 1551, como nació la idea que haría posible la creación de la institución universitaria.

Cabe señalar que la situación imperante en España, antes y durante la Conquista y Colonización, era demasiado característica, puesto que era una época en la cual la Corona y la Iglesia se encontraban absolutamente unidas; son dos poderes que cimentan la sociedad Española, a tal grado de establecer que se nacía español y católico al mismo tiempo, librándose las guerras en nombre del Rey y de Dios.

De ahí que la actividad misionera de la Nueva España era con el inmediato objeto de convertir a los nativos hacia el cristianismo; dando como consecuencia la imperiosa necesidad de proteger cultural e ideológicamente los intereses creados en la Nueva España, de igual forma que la fundación de una institución educativa lo suficientemente capaz, de acuerdo a sus recursos, para formar a personas nativas y españolas en la Teología, el Derecho, la Astrología, ciencias que pasaban por el embudo de la Iglesia así como de los dogmas, que consecuentemente llegasen a complementar la tarea de los misioneros en la Nueva España, es decir para doctrinizar, para catolizar.

Las peticiones en igual sentido del Virrey de la Nueva España, que las de los religiosos y las del Ayuntamiento de la ciudad, inclinan al Príncipe regente de España, Felipe II, a expedir la Cédula Real del 21 de septiembre de 1551, en la cual se ordenaba la fundación de "un Estudio y Universidad de todas las ciencias, donde los naturales y los hijos de españoles fuesen instruidos en las cosas de nuestra Santa Fe Católica y en las demás facultades y les concediésemos los privilegios y franquezas y libertades que así tiene el Estudio y Universidad de la Ciudad de Salamanca

con las limitaciones que fuésemos servidos...".<sup>3</sup>

Como se hace notar, se advierte que se trató de dar satisfacción al Cabildo, al Virrey y a los prelados y religiosos.

Otros autores señalan que la Cédula Real por la que fue fundada la Universidad, que poco después habría de llamarse Real y Pontificia Universidad de México, fue expedida por el Emperador Carlos V. Este tipo de afirmaciones provoca confusión, pero al leer cuidadosamente se comprende en su totalidad la Cédula mencionada, ya que al inicio del texto se hace la siguiente alusión: "El Rey, Don Carlos por la Divina Clemencia...", para terminar el mismo con la mención: "dada en la ciudad de Toro a veinte y un días del mes de septiembre de mil quinientos cincuenta y un años. Yo el Príncipe..." lo anterior se entiende tomando en cuenta que el Rey Carlos V de Alemania, fue al mismo tiempo el Emperador Carlos I de España, y que su hijo el Príncipe Felipe II llegó a efectuar actividades oficiales antes de que muriera su padre, es decir que si bien es cierto que quien ordeno la promulgación de la Cédula Real fue el Rey Carlos V, su hijo el Príncipe Felipe II fue el que realmente la firmó.

Por lo que respecta a las diversas solicitudes que las autoridades religiosas y políticas de la Nueva España hicieron a la Corona Española, para que se expidiera la citada Cédula, cabe hacer notar las destacadas intervenciones tanto del primer Virrey, Don Antonio de Mendoza, como del primer Arzobispo de la Ciudad de México, Fray Juan de Zumárraga.

Así la real y pontificia universidad de México inició sus cursos hasta el año de 1553, siendo el primer Rector de la Institución el Oidor Don Antonio Rodríguez de Quezada, y en un inicio se establecieron las cátedras de Teología, Escritura Sagrada, Teología Eclesiástica, Cánones, Instituta de Justiniano, Leyes, Artes, Retórica y Gramática.

El 17 de octubre de 1562, Felipe II expidió una Real Cédula en la que se confirmaban sin excepción todas las libertades, franquicias y limitaciones que tenía la Universidad de Salamanca, para los estudiosos de la Universidad Mexicana. Dicha Cédula se publicó en la Nueva España el 13 de abril de 1563, no obstante en poco tiempo se sintió la necesidad de cambiarlos o modificarlos, ya que los estatutos de Salamanca no eran acatados íntegramente por los profesores y alumnos de la institución universitaria, por lo que el Rey Don Felipe, nuevamente en materia universitaria,

-----

3. Silva Herzog, Jesús. "Una historia de la Universidad de México y sus problemas", Edit. Siglo XXI, México 1979, pág. 1, al hacer referencia a la Cédula Real.

expidió Cédula Real en 1569, con la finalidad de que se corrigiera la inexacta aplicación de los estatutos españoles. Al mismo tiempo el Virrey designó a Don Pedro de Farfán, quien fuera oidor de la Real audiencia, con el objeto de que practicara una visita a la Universidad y realizara todo lo que el Rey ordenara.

Se ha citado anteriormente que la Universidad, en la época colonial, se caracterizaba por estar absolutamente ligada a la Corona Española y a la Iglesia Católica; y con el objeto de que la institución universitaria estuviera plenamente reconocida por la Iglesia Católica, el Papa Clemente VII en 1595 expidió las bulas que acreditaban a la institución como pontificia y confirmaban su fundación, y es a partir de esta fecha que cabalmente se puede hablar de Real y Pontificia Universidad de México.

Al decir que la Universidad tenía la cualidad de ser "REAL", se entiende que surgió como un acto de gracia por parte del rey, es decir como una potestad exclusiva y personalísima del emperador, el cual podría ordenar o no la fundación de la institución en base al poder con que estaba investido, dando como consecuencia una universidad perteneciente básicamente a la Corona Española; lo que en nuestros días entenderíamos como una institución perteneciente totalmente al Estado, solo que para el caso de la Nueva España, debe entenderse que era colonial.

El carácter "Real" de la Universidad Colonial, no se podía considerar como formal, en la medida en que había sido creada por el Rey, sino que también se proyectaba materialmente, extendiéndose a todos los campos de acción de la institución, siendo uno de los más importantes el económico; y en efecto el Rey de España autorizó a través de la Cédula Real de fundación, una partida por la cantidad de mil pesos de oro para el sostenimiento y desarrollo de la Universidad.

Por lo que respecta a la característica de "Pontificia" de la Universidad, tampoco fue meramente formal, sino que se tradujo en aspectos muy específicos, como por ejemplo en el contenido y objeto de las materias que se impartían, las cuales ya han sido enunciadas anteriormente, esto obedecía a que las órdenes religiosas se interesaron demasiado en administrar las diferentes enseñanzas que se impartían en la Nueva España. De esta manera, y sin importar la carrera o profesión de que se tratara, se obligaba a los estudiantes de bachillerato a asimilar gran número de materias religiosas.

Por último, cabe hacer mención que en base a las cualidades

anteriormente expuestas, la Universidad Colonial mantuvo cauces de intelectualidad religiosa, en donde tanto autoridades de la misma institución, como los propios estudiantes estaban estrechamente ligados a la Iglesia Católica. En tal virtud podemos afirmar que la naciente institución universitaria tuvo la característica fundamental de sostener el clericalismo. En la Real y Pontificia Universidad, el órgano universitario de mayor importancia jerárquica era el CLAUSTRO, del que formaban parte la totalidad de los graduados y los representantes de los colegios. Este claustro ejercía, de alguna forma, facultades próximas a las de la autonomía, supuesto que a él correspondía dictar las constituciones a las que debería sujetarse el funcionamiento de la propia universidad. Además correspondía al claustro la elección del Rector.<sup>4</sup>

La Universidad Colonial tuvo que seguir su desarrollo histórico hasta antes del estallido del movimiento de independencia de 1810, momento que se puede considerar como trascendental para la futura existencia de la institución, ya que para esas fechas (inicio del siglo XIX) la educación a nivel superior se llegó a estatizar en la vida universitaria. Dicho estancamiento fue aprovechado una vez más por corrientes religiosas, lo que trajo aparejado el surgimiento de los seminarios jesuitas, los cuales empezaron a tener más importancia educativa y de investigación que la propia Universidad. Lógicamente la ideología estudiantil a nivel superior que imperaría en ese momento, estaría manejada por los seminarios existentes en el país.

La alternativa educativa e intelectual que proporcionaban estos seminarios, hizo que las personas interesadas en seguir la carrera eclesiástica ya no pensaran más en la Universidad. En todo caso, no pocos se limitaron a prepararse fuera en los seminarios o a título personal, no acudiendo a la Universidad sino hasta el momento de sustentar examen final para obtener el título correspondiente.<sup>5</sup>

Por tal motivo los seminarios se convirtieron paulatinamente en instituciones educativas y de investigación más avanzadas de la época, que se proyectaron en algunos casos en la política del país, relegando a un segundo término a la Universidad que se consideraba como un organismo educativo que no tenía aportación positiva alguna en favor de la problemática social del momento.

-----

4. Becerra López, José Luis. "La organización de los estudios en la Nueva España". México, 1963. pp 199 - 222.
5. De María y Campos, Alfonso. "Estudio Histórico-Jurídico de la Universidad Nacional (1581-1929)". UNAM, 1980. pág. 25.

## 2. LA UNIVERSIDAD EN LA EPOCA INDEPENDIENTE

Posteriormente al terminarse el movimiento de independencia en México, se presentó el momento de transición evolutivo para pasar de un sistema colonial a uno de independencia, lo que consecuentemente también afectó a la institución universitaria, en donde

el cambio fue ambiguo y lento. Así al cambiar de nombre la Real y Pontificia Universidad de México, no por ese simple hecho habría de cambiar de organización o de estructura interna, ni mucho menos de procedimientos y objetivos a lograr, es decir, que la institución universitaria no se iba desarrollando al mismo ritmo de las necesidades y cambios existentes en el país.

Ante esta situación la Universidad fue presa fácil de los constantes movimientos políticos que prevalectan en nuestro país; los conservadores y liberales al desatar abiertamente su lucha ideológica por el poder, arrastraron así mismo a la Universidad como institución y a la educación en general, a tal grado de obstaculizar el desenvolvimiento y fines de la misma. No obstante que se destacan algunos políticos y personajes dentro de la institución, con la finalidad de infundirle más actividad y alcances para hacerla útil a la sociedad.

Durante el gobierno del Presidente Santa Ana se llevó a efecto la primera clausura de la Universidad, aduciendo el régimen que la existencia de la institución era inútil en virtud de que en sus aulas nada se enseñaba y consecuentemente nada se aprendía, de igual manera se decía que era indispensable hacerla desaparecer, ya que no se desarrollaría y ni mucho menos lograría su objetivo.

Tomando en cuenta esta primera clausura, la Universidad se ve envuelta en subsecuentes intensiones de hacerla desaparecer. Por tal motivo a continuación se detallan cronológicamente las ocasiones en que la existencia de la institución universitaria se vio afectada por los intereses políticos de aquellas personas que ostentaban transitoriamente el poder:

- 1.- Supresión de la Universidad de México por el Vicepresidente Valentín Gómez Farías el 21 de octubre de 1833 (Ley número 1264). En su lugar se decretaba (Ley del 23 de noviembre) el establecimiento de una Dirección General de Instrucción para el Distrito y Territorios de la Federación, que operaría bajo el principio de la libertad de enseñanza, a través de 6 establecimientos por lo que refería al Distrito Federal.
- 2.- Reapertura de la Universidad por Santa Ana el 31 de julio de

1834. Las razones que el citado presidente esgrimió para abrir nuevamente a la Universidad y suprimir la dirección de instrucción fueron de dos órdenes: en primer lugar, afirmaba que conforme a la Ley de 1833, para hacerse de fondos para la educación, se habían llevado expropiaciones arbitrarias que enardecían al pueblo; y en segundo lugar aducía que los establecimientos impedían que la juventud pudiera ilustrarse conforme al estado de civilización que demandaban las luces del siglo y los progresos de la literatura en todos los ramos. El decreto del 31 de julio de 1834, en su artículo 4° determinaba que las reformas debería tener el plan de estudios debían plantearse de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) Que en la Universidad se enseñaban aquellos ramos no estudiados en otros colegios; 2) Que se hicieran compatibles las distribuciones entre la Universidad y los colegios por cuanto a las materias que se enseñaban; y 3) Que se propusiera inmediatamente al gobierno la variación o las variaciones que se juzgaran convenientes en todo el sistema de estudios.

El 12 de noviembre de 1834 entró en vigor el plan provisional para los estudios. Entre las disposiciones más sobresalientes de este Plan debe subrayarse la que aparece en el Título 3°, artículo 56 de conformidad 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. El claustro Mayor se compondría de todos los doctores residentes en la capital, el Menor, sería una sección del Mayor y se compondría de dos doctores por cada facultad, nombrados por el Claustro Mayor inmediatamente después de la elección de Rector.

Por otra parte, el artículo 103 ratificaba la condición independiente de la Universidad al determinar: LA NACIONAL Y PONTIFICIA UNIVERSIDAD, El Nacional Colegio de Abogados y la Academia de Jurisprudencia servirán al Gobierno, cuando lo estime conveniente, de cuerpos consultivos y bajo la responsabilidad de las propias corporaciones darán su dictamen sobre los puntos que se pasaren por el Ministerio de Relaciones a examen.<sup>6</sup>

Así, no puede desestimarse este documento como el primero que, en el período independiente de México, establece la posibilidad de que la Universidad se gobierne con independencia de los dictámenes del Gobierno.

---

6. Rangel, Nicolás. "Apéndice a la Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México", Tomo II, UNAM, México 1931. pp 403 y ss.

- 3.- Se clausura el 14 de septiembre de 1857 por orden del presidente Ignacio Comonfort con base en el artículo tercero del plan de Ayutla. Respecto de este caso, resulta interesante analizar que más que nunca la medida se tomo por razones meramente políticas, ya que antes de suprimirla se había nombrado una comisión para que estudiara la situación de la Universidad. El dictamen de la comisión, en esta ocasión solo recomendó una profunda reforma y no la supresión de la institución.
- 4.- Reapertura ordenada de Feliz Zuloaga el 5 de mayo de 1858, medida también eminentemente política ya que el país se encontraba entonces en plena guerra de "los tres años" y no se podía esperar que la Universidad operara adecuadamente.
- 5.- Clausura decretada por Benito Juárez el 23 de junio de 1861, de tal manera que se exigía que la Universidad volviera al estado en que se encontraba antes del plan de Tacubaya. En realidad lo que estaba haciendo Juárez era dar aplicación a su principio de que todo lo sucedido a partir del plan de Tacubaya era jurídicamente inexistente.
- 6.- Breve apertura durante la invasión Francesa en 1863.
- 7.- Clausura definitiva el 11 de junio de 1865 por Maximiliano de Hapsburgo quien fue consecuente, jurídicamente hablando, al insistir<sup>7</sup> en la validez original del decreto de Comonfort."

Con esta última clausura se inicia una etapa no muy bien definida en lo que se refiere a la educación superior del país, ya que los estudios profesionales en general quedaron desligados o desarticulados, y aunque esos no desaparecieron totalmente, su vida considerada como un organismo coherente fue nula. Esto se puede entender tomando en cuenta que por su propio origen, y posteriormente por los intereses a que se ligo, la Universidad siempre tuvo cualidades diversas, todo de acuerdo al momento histórico que se presentaba, es decir al pensamiento religioso o bien el pensamiento político liberal o conservador.

En 1867, el Presidente Benito Juárez designó Ministro de Justicia e Instrucción a Antonio Martínez de Castro, quien a su vez, nombró a Gabino Barreda para que presidiera una comisión encargada de establecer las bases de la nueva organización de la educa-

-----

7. De María y Campos, Alfonso. Obra citada, pp. 26 y 27.

ción pública. Junto con Barreda trabajaron Francisco y José Díaz Covarrubias, Pedro Contreras Elizalde, Eulalio Ortega e Ignacio Alvarado.

Resultado del trabajo de esa comisión fue la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal de 1867. Según esta ley la instrucción se dividía en dos sectores: la primera y la secundaria; esta última involucraba la educación secundaria de personas de sexo femenino, los estudios preparatorios, de Jurisprudencia, Medicina, Cirugía y Farmacia, Agricultura y Veterinaria, Ingeniería, Bellas Artes, Música, Declamación, Comercio, Normal, de Artes y Oficios, la enseñanza de Sordomudos, el Observatorio Astronómico, la Academia Nacional de Ciencias y Literatura y el Jardín Botánico. El reglamento correspondiente fue publicado el 24 de enero de 1868.

Su importancia en la historia de la educación superior en México resulta crucial, supuesto que, por un lado, sistematizo y organizó a todas las escuelas de carácter profesional que existían en México a la fecha y, por otro, sirvió como fundamento para la fundación de la Universidad Nacional en 1910. Esta Ley Orgánica fue modificada el 15 de mayo de 1869 por el Presidente Juárez, dicha ley y su reglamento fueron los que sirvieron de base a la mayor parte de las entidades federativas para transformar sus sistemas educativos. <sup>8</sup>

### 3. LA CREACION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO

El año 1910 estaba destinado a ser decisivo en la historia nacional. La celebración del Centenario de la Independencia y la reaparición del cometa Halley permitían augurios dispares: La consolidación de México como país civilizado, o el incierto y violento inicio de una nueva era. Para lo primero el gobierno de Don Porfirio Díaz decidió utilizar la efemérides y festejarla lustrosamente, buscando demostrar al mundo que él había hecho de México un país de orden y progreso. La mejor prueba sería la creación de una universidad durante las celebraciones de septiembre.

-----  
8. Valadez, Diego. "El Derecho Académico en México: el Proceso de la Autonomía", UNAM, México 1987, pp. 106 y 107.



Es indudable que Justo Sierra, conoedor de la vanidad de Díaz, aprovechó la ocasión para hacer realidad su viejo anhelo de dar a México una universidad. En efecto, su proyecto de 1881 fue revivido "desde arriba" y para la ocasión.<sup>9</sup> Por ello es indiscutible que la creación de la Universidad Nacional de México obedeció más a la coyuntura política que a demandas académicas o a transformaciones socio económicas nacionales. Sin embargo, no debe pensarse que la creación de la Universidad en 1910 fue repentina. Desde principios de siglo Justo Sierra insistía en su conveniencia. Fue por entonces cuando envió en tres ocasiones a su colaborador principal Ezequiel A. Chávez a que estudiara la organización de algunas universidades europeas y estadounidenses. Esto explica que, llegado el momento, se encomendara a Chávez la redacción de la primera versión de los estatutos, resultando un proyecto de Ley Orgánica de más de treinta artículos. En el proponía la integración de las escuelas profesionales existentes más las de Altos Estudios, de inminente creación aunque prefigurada desde el proyecto de Sierra de 1881, con varios Institutos Científicos y Culturales. Si bien Don Ezequiel fue meticuloso respecto al funcionamiento y reglamento interno de la institución, fue muy parco en lo relativo a sus relaciones con el gobierno. Sierra enmendó inmediatamente esta deficiencia; además incluyó a la Escuela Nacional Preparatoria. Corregido ya por Sierra y con el nombre de "Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional". Se presentó al Congreso Federal, ante el cual Don Justo dio un aplaudido discurso justificativo. No era necesaria la calidad y fuerza que imprimió a su apología, pues los diputados sabían que Don Porfirio respaldaba el proyecto, porque los "científicos" grupo político al que pertenecía Sierra controlaban las cámaras, y porque él mismo contaba entre los legisladores con algunos amigos y subalternos, como Porfirio Parra y Manuel M. Flores, quienes obviamente apoyaron con denuedo la propuesta. Aunque se le hicieron algunos cambios, por la rapidez con que fue discutido, votado y promulgado puede decirse que el asunto fue festinado.<sup>10</sup>

### 3.1 IMPORTANCIA DE DON JUSTO SIERRA EN LA CREACION DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO.

Siendo diputado en el año de 1881, Don Justo Sierra expuso a la consideración de la Cámara de Diputados de México, su anhelado proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad

-----

9. O'Gorman, Edmundo. "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México, 1910", Pensamiento Universitario No. 62. México, UNAM 1966. pp. 35-39

10. Archivo histórico de la UNAM, Fondo Universitario, Rama Rectoría, Caja 3, folder 49.

Nacional, el 7 de abril del mismo año, en la cual encuadraba de manera clara la independencia directa y presupuestal (con ciertas reservas) de la posible naciente institución de estudios superiores, pero no así la organizativa y de gobierno, ya que estas últimas estarían limitadas y supervisadas por el propio estado, pero como él mismo lo apunta, con una finalidad científica.

Por lo que respecta a dicho proyecto de ley, se preveía que la Universidad Nacional tendría su creación material en la ciudad de México, esto se podrá comprender tomando en consideración que la mayor parte de la actividad económica, política, social y cultural, se mantenía en la ciudad con grandes proyecciones en el futuro. Al hablarse que la universidad sería una corporación independiente, formada por varias escuelas, se referían exclusivamente al aspecto educacional, ya que seguiría dependiendo de manera directa del Ejecutivo Federal y al mismo tiempo la distinguiría de la Educación Básica, así como de otros estudios Profesionales y Técnicos que prevalecían en esa época. El patrimonio estaría formado por todas aquellos bienes que en ese momento, la institución universitaria necesitaría disponer, así como aquellos otros que pudiera obtener con posterioridad, con la finalidad específica de ser útil y al servicio de la universidad.

En cuanto a la formación representativa y organizativa de la Universidad, ya se concebía la idea de un cuerpo colegiado como máxima autoridad (Consejo Universitario), y al mismo tiempo de una representación unipersonal (Director General), que fueran los encargados de dirigir los destinos de la nueva Casa de Estudios.

El 3 de febrero de 1881 Justo Sierra sometió a la opinión de los peritos un proyecto para la creación de la Universidad Nacional que más tarde el 7 de abril de ese mismo año, presentaría ante la Cámara de Diputados. Entre el proyecto original del 3 de febrero y el que finalmente fue presentado a la Cámara de Diputados existen algunas diferencias. Por ejemplo en el artículo 4° del primer proyecto se señalaba que el gobierno de la Universidad residiría en un Director General, en un consejo formado por los directores de las escuelas y en el cuerpo de profesores de todas ellas. Ese Director General sería designado por el Presidente de la República, con la aprobación de la Cámara de Diputados.

El proyecto presentado en Abril suprime la referencia a la Cámara y agrega los requisitos para ser Director; Agrega, además, otra idea importante: después de elegido el primer Director, los siguientes serían designados por el Presidente

de la República, de una terna que le presentara el cuerpo Universitario.

Por otra parte la original fracción VI del original artículo 5º, se convirtió en artículo 6º, con un agregado: la primera versión establecía que el Ejecutivo ejercitaría su derecho de vigilancia e inspección en la Universidad por medio de empleados especiales. A esto se añadió que en todas las deliberaciones del cuerpo universitario tendrían derecho a tomar parte el o los representantes acreditados por el Gobierno, quienes en ningún caso podrían votar.

Por lo demás, en sus líneas fundamentales, el proyecto de febrero se mantiene en Abril.

Al planteamiento original se opuso Enrique M. de los Ríos, quien encontraba una contradicción en el proyecto que, por una parte, emancipaba a la enseñanza del Estado llegando al punto de convertir a la Universidad en persona jurídica, mientras que, por otra, imponía al gobierno la obligación permanente de otorgar una subvención a la Universidad dándole, además, al propio gobierno, intervención directa en algunos asuntos de la propia Universidad.<sup>11</sup>

¿Qué impulsó a Sierra a proponer en 1881 la idea de restablecer a la Universidad?

O'Gorman lo explica así: 1880 y 1881 marcan una crisis para el positivismo mexicano, pues entonces sufrió dos formidables ataques significativos, por una parte, en la polémica que se suscito en torno de lógica en la Escuela Preparatoria y, por otra, en el cuestionamiento al proyecto de Ley de Instrucción Pública conocido como Plan Montes. En medio de esas polémicas fue cuando Sierra propuso el Proyecto de Creación de la Universidad Nacional.<sup>12</sup>

Con gran rigor crítico, Antonio Caso enjuició a Barreda y a Justo Sierra como educadores. Del primero dice que carecía de imaginación y originalidad, incluso que le faltaba genio y que por consagrar la educación a la ciencia omitió las letras, el arte y la moral. Y mientras pinta a Barreda como

-----

11. Sierra, Justo. "Obras completas", México 1948, T VIII, pp 65 y ss, 333 y ss.
12. O'Gorman, Eduardo. "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México" Revista de la Facultad de Filosofía y Letras No. 33, México 1949, pp. 35 y ss.

un dogmático inflexible, presenta a Justo Sierra como un escéptico. El primero había enseñado combatiendo, el segundo disciplinándose y discutiendo, dominando, fundamentalmente, por su formación de historiador, formación de la que emanaba un propósito de dilucidación de las acciones y de las ideas humanas. <sup>13</sup>

En este proyecto se nota claramente la dependencia directa del estado hacia la propia universidad, al nombrar (con aprobación del congreso local), y remover (con aprobación del consejo universitario) libremente al Director General, de igual manera se aprecia cuando el estado tiene el derecho de vigilar el funcionamiento de la Universidad, y el de realizar observaciones en cuanto al nombramiento del personal docente.

En sus primeros artículos establece categóricamente la forma en que el estado le da vida a la Universidad, al definir y reglamentar las atribuciones de las autoridades universitarias, dando como resultado el buen funcionamiento de la misma; de nuevo en materia presupuestal impone la obligación que tendrá el estado (con aprobación de la cámara de diputados en el presupuesto anual), de subvencionar a la Universidad para lograr sus objetivos preestablecidos, y en reciprocidad existe la obligación del Director General de presentar la contabilidad correspondiente a los gastos que amparen las cantidades suministradas por el erario, gastos que podrán efectuarse por la adquisición o enajenación de bienes y servicios. Por lo tanto se reafirma la tesis de la creación de una persona jurídica capaz de adquirir derechos y obligaciones.

En materia docente se otorga facultad al Director General, así como al Consejo Universitario (formado por Directores y profesores de las escuelas componentes de la Universidad, así como de dos alumnos por cada una de las escuelas), para llevar a cabo las reformas o adiciones necesarias, tanto en la ley orgánica como en los planes de estudio, con la finalidad única de superación académica y que por lo mismo no se oponga a las normas jurídicas estatuidas en la ley orgánica, reformas que serán sancionadas por el ejecutivo, es decir, que las decisiones del Estado, en última instancia serán las que resuelvan sobre el funcionamiento o no de la Universidad.

-----  
 13. Caso, Antonio. "Antología del pensamiento filosófico". Obras completas UNAM México, 1972. Tomo VI, 299.

No obstante hacer un esbozo genérico del contenido y lineamientos del mencionado proyecto, es factible conocerlo tal y como se legisló, para una mejor compenetración y entendimiento, y por tal motivo a continuación se detalla el mismo en sus partes más importantes.

3.2 PROYECTO DE LA LEY CONSTITUTIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO.

Artículo 1º.- Se instituye en la capital de la República la Universidad de México.

Artículo 2º.- La Universidad es una corporación independiente formada por las Escuelas Preparatoria y Secundaria de Mujeres, y las Escuelas de Bellas Artes, Comercio y Ciencias Políticas, Jurisprudencia, Ingeniería, Medicina y Escuela Normal y de Altos Estudios.

Artículo 3º.- Los edificios ocupados actualmente por dichas Escuelas y los que adquiriera, con tal de destinarlos inmediata y directamente al servicio de la institución, serán de la exclusiva propiedad de la Universidad...

Artículo 4º.- El gobierno de la Universidad reside en un Director General, en su Consejo formado por los Directores de las Escuelas y en el Cuerpo de profesores de todas ellas, del cual formarán parte dos alumnos por cada Escuela, nombrados por sus colegas en los términos que prevenga el Estatuto. El Director General será nombrado por el Ejecutivo de la Unión con aprobación del Congreso como legislatura del Distrito. Sólo podrá ser removido a solicitud del Ejecutivo o por el Consejo Universitario en caso de faltas graves a la Ley, al Estatuto Orgánico de la Universidad o a la moral.

Artículo 5º.- Queda autorizado el Ejecutivo para definir y reglamentar las atribuciones de las autoridades universitarias, así como todo lo concerniente al mecanismo interior de la institución, sujetándose a las siguientes prevenciones:

- I. El Estado subvenciona a la Universidad con las cantidades que acuerde la Cámara de Diputados en los presupuestos anuales. Estas cantidades serán administradas por la Secretaría de Hacienda y oficinas respectivas...

- II. La Universidad es libre para adquirir bienes, objetos y valores de todo género, sujetándose respecto de los bienes raíces a lo prevenido en el artículo 27 de la Constitución; para enajenar dichos bienes, valores u objetos, pudiendo adquirir capitales impuestos o imponerlos, etcétera, para lo cual queda constituida en persona jurídica con plena capacidad legal para adquirir derechos y obligaciones en el orden civil, todo en los términos que disponga el estatuto.
- III El Director de la Universidad, acompañado de su Consejo, tiene facultad de iniciar las reformas que juzgue necesarias en el Estatuto Orgánico y Plan de Estudios, con tal de que no se opongan a las prescripciones de ésta Ley, ante el Cuerpo Universitario, dando de ello conocimiento el Ejecutivo...
- IV La Universidad expedirá con los requisitos que acuerden sus reglamentos, los títulos profesionales de las carreras que se enseñan en las facultades en ella comprendidas...
- V El profesorado universitario constituye una carrera facultativa en la cual se ingresa por oposición... Al nombramiento de un profesor puede hacer observaciones el Ejecutivo...
- VI El Estado ejercerá su derecho de vigilancia en la Universidad por medio de empleados en el ramo de instrucción pública.

Comentarios de este proyecto:

Ha de notarse una contradicción en dicho proyecto, ya que tiende a emancipar la enseñanza superior de las atribuciones del Estado, a tal grado de considerar a las universidades como una persona jurídica, y al mismo tiempo parece imponer al Gobierno la obligación de protegerla económicamente, de igual forma le da una intervención directa en los asuntos especiales de instrucción pública.

No obstante lo anterior, se concibe que Don Justo Sierra pretendía con este proyecto liberar la enseñanza secundaria y superior (en relación con la educación básica), de la tutela del

Estado en lo que respecta exclusivamente a la difusión de la ciencia, y al mismo tiempo daba cabida a la intervención directa del Estado, aún conociendo los accidentales peligros de dicha intervención, pero tomaba en consideración (es lógico en la época en que vivía nuestro país) que una de las funciones dinámicas del propio Estado es sin duda alguna la de la intervención, como parte fundamental de la Educación Pública, y que por lo tanto sería imposible que el gobierno se apartara en su totalidad de realizar esta función, ya que lo contrario se perdería la esencia misma del Estado, es decir la de prestar un servicio público.

Sobre todo lo anteriormente expuesto, Don Justo Sierra propugnaba por la creación de un Centro de Estudios Superiores con características muy propias de un sistema de gobierno centralista, es decir por la creación de "una Universidad", pero no una Universidad Particular, sino Nacional cuya órbita sea distinta de la administrativa, pero no excéntrica a ella, sino que Estado y Universidad graviten hacía un mismo ideal. Esto explicaría suficientemente la intervención que doy al gobierno en la Universidad proyectada, intervención bien inofensiva por cierto. <sup>14</sup>

Por lo que al referirse a que no se trata de fundar una Universidad Particular sino una Nacional, se refería a que tendrá que ser una institución Superior pagada por el propio Gobierno y de cuya organización se encargan los poderes Ejecutivo y Legislativo. Universidad que de cierta manera tendría las funciones de un Departamento del Ejecutivo, con atribuciones propias que sólo el Congreso puede modificar y esto en virtud de entender que sería imposible la existencia de un CUARTO PODER, que bien no encuadraría dentro de la Constitución.

Se comprende con lo anterior que Don Justo Sierra en este proyecto no concebía la idea de que funcionara sin los fondos que el Gobierno le otorgaría, es decir, de privar al estado de una obligación (institución pública), como justa intervención que debe tener en los medios o instrumentos de que se sirve la Universidad para realizar ese fin público llamado educación, que es uno de los mismos fines que persigue el estado. Pero reitera que al Estado no le otorga intervención en la dirección científica de la Universidad, sino por el contrario, pretendió dar a la instrucción superior una completa independencia en la cuestión estrictamente científica, pero en la cuestión estrictamente de gobierno, faculta al estado (a través de su proyecto) de vetar suspensivamente las reformas decretadas por el cuerpo universitario en el estatuto y Plan de Estudios; la de hacer observaciones

-----

14. Pinto Mezal, Jorge. "La Autonomía Universitaria". pp. 30 y 31. UNAM, México 1974.

al nombramiento de profesores y la de inspeccionar el movimiento del mecanismo universitario.

### 3.3 OBJECIONES AL PROYECTO DE LA LEY CONSTITUTIVA

No obstante todo lo anteriormente expuesto, debido a la época y sistema de gobierno en que se vivía, al proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional (7 de abril de 1881) se le hicieron algunas objeciones. La primera era por tratar de revivir o reactivar una situación totalmente acabada o muerta, la cual seso por no adaptarse al evolutivo desarrollo de la sociedad; la segunda objeción fue por consentir, estando de por medio el gobierno centralista, que el ESTADO pudiera desprenderse de una suma de sus facultades para que otro gobernara la institución que el mismo gobierno pagaría, y la última y contundente objeción se refería a la fabricación de un vasto edificio de Enseñanza Superior, sin la existencia previa de una base educacional que logrará fortalecer y alimentar a los estudios superiores, es decir, se le objetaba por crear una Universidad sin el sostén suficiente de una Educación Primaria.

Pero con posterioridad, 29 años para ser exactos, y siendo ya titular de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, Don Justo Sierra responde a las anteriores objeciones en su discurso del 26 de abril de 1910, para llevar a la Cámara de Diputados la iniciativa para la fundación de la Universidad Nacional del 3 de mayo de 1910, discurso en el cual acepta tácitamente la tercera de las anteriores objeciones, puesto que considera que en ese momento (1910), el País ya se encontraba lo suficientemente capacitado y organizado para desarrollar normalmente la Educación Primaria, y que la Educación Secundaria ya comenzaba a rendir positivos resultados y que por lo mismo la Educación Profesional se desenvuelve de un modo propio y adecuado. Por lo tanto el considera que se presenta el momento y las situaciones lógicas positivas para la creación de la Universidad Nacional.

Cabe hacer notar que a la creación de una Universidad sin la base de una instrucción primaria y secundaria, la crítica u objeción que en aquel entonces (1881) se le hizo al proyecto de Don Justo Sierra, se podría hacer notar a nuestro país en este momento en su sistema educativo imperante. Don Justo Sierra creyó sinceramente que su país y su gobierno, en la situación en que se encontraba, estaban preparados en lo que



se refiere a la educación del pueblo, y desafortunadamente más de medio siglo después comprobamos que la Educación Nacional primaria y secundaria no ha logrado su objetivo, lo que da como resultado que los jóvenes estudiantes, la mayoría de ellos, llegan a las aulas universitarias con deficientes conocimientos a ese nivel. Pero ante todo esto podríamos preguntarnos ¿Se podría suprimir la Universidad?, y llegaríamos a la conclusión de que en la actualidad (y aún en 1910) es necesaria su existencia, ya que se ha acoplado a las características propias de México.

Por lo que respecta a la primera objeción a Don Justo Sierra en su proyecto anteriormente enunciado, nos dice que La Historia se compone de resurrecciones. Esto que se llama un muerto, para mí no debía haber muerto, sino que debería haberse transformado; eso sí radicalmente transformado.<sup>15</sup>

La Real y Pontificia Universidad, en efecto resucitó, la institución universitaria nacida, por órdenes del gobierno de España, se ha transformado; pero en esencia es la misma, el mismo origen, es decir que no se puede renegar del pasado y de la tradición ya que lo que se transforma no desaparece, sino se renueva.

En referencia a la segunda objeción del multicitado proyecto (1881), y de la cual habla en su discurso anteriormente establecido (1910) la cataloga de una enmienda militarista y lo comprende en virtud del momento histórico en que vivía nuestro país, es decir, por lo que se refiere a que el gobierno se desprenda de una serie de facultades para que otro u otros gobiernen la Casa de Estudios que el propio Gobierno paga, la posterior Autonomía Universitaria resolvería el problema.

Por otra parte y de acuerdo al trayecto histórico evolutivo de la sociedad, la Universidad se transforma en una Institución perfectamente laica, ya que la ciencia es en sí fundamentalmente laica. En tal situación se desprendería en su totalidad de los principios que regían a la Universidad antigua. El cambio se tornaría en que se establecerían disciplinas para educar, para que el limitado espíritu cristiano se libertara, por tal motivo la libertad política llegó a proyectarse en la libertad educativa.

-----  
 15. Pinto Nazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 38.

## 3.4 EL ELEMENTO ALUMNO

Posteriormente Don Justo Sierra abarcó y difundió en su discurso el tema nuevo del elemento alumno en la Universidad. Se ha dicho con anterioridad que toda independencia trae aparejada una renovación o evolución, y que toda evolución significa fuerzas nuevas, jóvenes.

En aquella ocasión dentro del discurso, fue la primera ocasión en que se reconoció de manera oficial y activa el ELEMENTO ALUMNO, en virtud de que antiguamente en la Real y Pontificia Universidad, este elemento se equiparó a la sumisión, obediencia y severidad en lo relativo al estudio de las ciencias y también en cuanto al comportamiento dentro de la propia institución.

El elemento alumno no siempre fue considerado como positivo, por temor a la inexperiencia o falta de juicio suficiente en los alumnos universitarios, que llegan a formar parte del Consejo Universitario, los convirtiéndose en un arma subversiva que pudiera alterar y por ende desviar los destinos de la Universidad. Pero reconociendo el anterior riesgo, el Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, apoya la importancia y trascendencia de dicho elemento al asegurar que, cuando su Secretaría ha tenido que tomar conocimiento de algunos problemas, "en muchas de las cuestiones más complejas y difíciles que ha tenido que resolver o de las que ha tenido que tomar conocimiento íntimo, la intervención, cuando ha sido racional, serena, y lo ha sido algunas veces, del elemento alumno de las escuelas, ha sido de tal manera poderosa para hacerle cambiar ciertas determinaciones gubernativas".<sup>16</sup>

En su discurso Don Justo Sierra, daba al sector estudiantil una oportunidad nueva de ser considerados parte integrante, e indispensable de la Universidad, por consiguiente los alumnos tuvieron cabida dentro del consejo universitario. Pero con la característica muy especial de que en los debates a que se refirieran a métodos, programas y exámenes, sólo tuvieran voz informativa, sin voto, esto en consideración de que los alumnos carecen de experiencia sobre las soluciones que ha de ofrecerles esa misma experiencia.

-----  
16. Sierra, Justo. "Obras completas, Discursos", Tomo V, UNAM México 1948. pág. 425.

Resumiendo su propio discurso, se establecen algunos puntos principales referentes a la fundación de la Universidad Nacional de México.

**UNA DEFINICION.-** Se refiere a la coordinación que pudiese realizarse de los elementos superiores de la educación nacional, esto significa que la universidad se proyectara a través de estos elementos (no siempre superiores) hasta la organización de los estudios superiores.

**COMPOSICION.-** Establece la necesidad imperiosa de comprender dentro de las universidades, los estudios preparatorios, en virtud de que a través de estos se preparen básicamente los futuros estudiantes universitarios.

En la Escuela preparatoria se realiza una preparación especial y propia del sistema que ha de servir para la investigación científica de donde subirán grado por grado a las Universidades, de tal suerte que si en la Escuela Preparatoria se adquieren los elementos necesarios para llegar a la Universidad, es necesario que dicha Escuela dependa directamente de la propia Universidad.

Don Justo Sierra concluyó su discurso afirmando que su Universidad era oficial, de Estado, para la adquisición de altos conocimientos, con la garantía de que en ella serían respetadas todas las libertades. No era una Universidad Independiente, sino un cuerpo autónomo dentro del campo científico.

### 3.5 LEY CONSTITUTIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO

A continuación se transcribe parte de la Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, que apareció publicada el 26 de mayo de 1910.

**Artículo 1°.-** Se instituye, con el nombre de Universidad Nacional de México, un cuerpo docente cuyo objeto primordial será realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional.

**Artículo 2°.-** La Universidad quedará constituida por la reunión de las Escuelas Nacionales Preparatoria, de Jurisprudencia, de Medicina, de Ingenieros, de Bellas Artes (en

lo concerniente a la enseñanza de la Arquitectura) y de Altos Estudios.

El Gobierno Federal podrá poner bajo la dependencia de la Universidad otros institutos superiores, y dependerán también de la misma los que ésta funde con sus recursos propios, previa aprobación del Ejecutivo, o aquellos cuya incorporación acepte, mediante los requisitos especificados en los reglamentos.

**Artículo 3°.-** El Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes será el jefe de la Universidad; el gobierno de ésta quedará, además a cargo de un Rector y un Consejo Universitario.

**Artículo 4°.-** El Rector de la Universidad será nombrado por el Presidente de la República; durará en su cargo tres años; pero podrá renovarse su nombramiento para uno o varios trienios. Disfrutará el sueldo que le asignen los presupuestos; será sustituido en sus faltas temporales por el Decano de los Directores de las Escuelas Universitarias, y su cargo será incompatible con el de Director o Profesor de alguna de éstas.

Además la Ley fijaba las atribuciones del Rector de la Universidad y del Consejo Universitario, señalaba los fondos de la Universidad y reglamentaba lo relativo a los doctorados universitarios, Honoris Causa y Ex-oficio.

De esta manera, el 22 de septiembre de 1910, comienza un nuevo y decisivo momento para la vida de la Universidad, mediante una ceremonia que es presidida por el Presidente, Don Porfirio Díaz, estando presentes algunos delegados de Universidades Europeas y Americanas.

A través de esta Ley Constitutiva se crea por lo tanto una persona moral jurídicamente independiente, la cual puede ejercitar acciones que vayan legalmente de acuerdo a su personalidad. Así, establecidos los lineamientos y bases de la Escuela Nacional de Estudios Superiores y de otras escuelas que habían venido prestando sus servicios a la comunidad, se puso en funcionamiento la nueva Universidad.

Resumiendo los antecedentes de creación de la Universidad, relativos al papel desempeñado por Don Justo Sierra son: a) Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México (7 de abril de 1881); b) Discurso al llevar a la Cámara de Diputados la Iniciativa para la fundación de la Universidad Nacional de México. (26 de abril de 1910); c)

Iniciativa de Ley de la Universidad Nacional de México. (3 de mayo de 1910); d) Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México. (26 de mayo de 1910).

Como educador, las tres principales aspiraciones de Justo Sierra son sintetizadas por Quirarte: "ser autor de libros de historia, fundar la Universidad Nacional y procurar la educación del pueblo mexicano en todos los ordenes". De estos propósitos los dos primeros quedaron realizados. El último quedó apenas en marcha. <sup>17</sup>

#### 4. PROYECTO DE LEY PARA DAR LA AUTONOMIA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO.

Habiendo estudiado con anterioridad la situación imperante en el año de 1910, con la política establecida por Don Justo Sierra, se preveía la necesidad de distanciar totalmente la política de la Educación Superior, así como de separarla del poder público, libre de toda intervención de tipo oficial, todo esto de acuerdo al cambio social que había sufrido el País. Esto en virtud de la dependencia administrativa existente entre los profesores de la Universidad y el Estado, que tiende paulatinamente a desfavorecer el nivel intelectual de los estudiantes, en virtud de que éstos viéndose en la necesidad de formarse profesionalmente sentirían a lo largo de la enseñanza, la burocratización del personal docente de la institución. "Mientras se ha pretendido que la Universidad subsista tutelada y a sueldo por los gobiernos, la vergonzante mediocridad de su vida ha esterilizado su fecundidad, y endeble y lastimosamente pobre sólo vive de la limosna oficial; de ahí que, esclavo de la política, su personal docente se ve obligado a la abyección por premuras económicas, ejemplarizando mal y nocivamente a la juventud mexicana". <sup>18</sup>

#### Comentario:

Se infiere a partir de la exposición de motivos elaborada por Palavicini, que los problemas concernientes al conservadurismo

-----

17. Quirarte, Martín. "Gabino Barrera, Justo Sierra y el Ateneo de la juventud". México, 1970. pp 52-53.

18. El Universal. México, 16 de julio de 1917. Discurso pronunciado por Don Félix Palavicini al dar posesión al Ing. Valentín Gana como Rector de la Universidad.

alentado dentro de las aulas universitarias, se derivaba fundamentalmente de la estructura que el gobierno de Porfirio Díaz le había otorgado a la Universidad. Y tenía razón. Si bien ya hemos examinado las tesis planteadas por Justo Sierra, que prevenen un desenvolvimiento de la universidad en el sentido de alcanzar su total autonomía, también es verdad que la muy reducida clase ilustrada mexicana que participó en el proyecto de la Universidad Nacional, a partir de 1910, se había formado dentro del régimen porfirista. Muy pocos eran los disidentes y a éstos no se les había permitido el acceso a la universidad con el carácter de profesores así, pues la revolución encontró una universidad permeada por los intelectuales y los profesionales porfiristas y careció al menos en sus primeros años de la posibilidad de reemplazarlos por quienes pudieran militar en las filas de la revolución o alentar simpatías por ella. Por eso PALAVICINI agregaba que la autonomía de la universidad haría responsable a esa institución ante la nación.

Como un proyecto para desligar totalmente a la Enseñanza Superior del Poder Público, lo que más tarde comprenderemos como el antecedente importante e inmediato de la Autonomía Universitaria vigente, surge en el mes de julio de 1917 y por iniciativa de Félix Palavicini, el Proyecto de Ley para dar la Autonomía a la Universidad Nacional, mediante la cual se trata de otorgar dicha autonomía, dignificándola y proyectándola como el más elevado centro docente del País. Pero al mismo tiempo se da a entender que si la Universidad fuese abandonada por completo, sería imposible su subsistencia, y por lo tanto estudiando la conveniencia de la liberación en relación con la subsistencia de dicha institución educativa, se llega a la conclusión de que ambas son necesarias para la Universidad.

Es a través de este Proyecto de Ley que se concede a la Universidad el uso de edificios y mobiliario necesario para la realización de sus funciones, así como se les dota de un presupuesto para pagar los sueldos de su personal administrativo y del mantenimiento de sus instalaciones, de igual manera se les asigna una cantidad suficiente capaz para cubrir el déficit que pudiera haber en el pago del personal docente. Todo esto como una medida precautoria y provisional que el Estado otorga en tanto la Universidad, a través de organización y funcionamiento, se normaliza.

Dicha emancipación de la Universidad con referencia al Estado se hacía en base a determinados razonamientos que para la época y situación imperante, no fueron del todo aceptados. Se tomaba en consideración que la Universidad en sus orígenes estuvo íntimamente relacionada con la Iglesia; que con posterioridad se emanciparon las dos anteriores, dando como resultado que la Universidad cayó bajo el dominio de la esfera político-gubernamental.

mental; y por lo tanto era el momento histórico para suprimir ésta última dependencia directa que se ejercía sobre la Enseñanza Superior.

Además se tomaba en cuenta que gran parte de los mexicanos se encontraban en ese momento dentro del analfabetismo, y que el mantenimiento (por parte del Estado) de la Educación Superior era claramente oneroso, consecuentemente se denota la necesidad de suprimir el pago del personal docente, y al mismo tiempo dejar la parcial obligación, a los alumnos, de compensar económicamente su enseñanza profesional, lo que daría como resultado mayor estímulo a la aplicación y aprovechamiento de la enseñanza, en base al esfuerzo pecuniario que los estudiantes realizarían durante su aprendizaje.

Concretamente se acepta al difundirse esta Iniciativa, que uno de los objetivos principales es procurar el sostenimiento y desarrollo de la Educación Primaria, destinando el Gobierno la mayor parte de sus recursos en esta materia, pero sin abandonar del todo la Enseñanza Superior, por tal motivo se expresa que el objeto único de la Universidad, es la de proyectar y sostener, al mismo tiempo, los elementos superiores de la Educación Nacional, en beneficio del nacimiento de una nueva sociedad.<sup>19</sup>

Para mayor análisis y comprensión, se procede a transcribir textualmente el siguiente:

#### 4.1 PROYECTO DE LEY DE FELIX PALAVICINI

**Artículo 1°.-** El objeto primordial de la Universidad Nacional de México, es realizar la obra de la educación nacional en sus elementos superiores.

**Artículo 2°.-** La Universidad Nacional estará constituida por la reunión de las facultades establecidas en las Escuelas Nacionales de Altos Estudios, Jurisprudencia, Medicina, Ingeniería y Odontología. El Gobierno Federal podrá poner bajo la dependencia de la Universidad otros establecimientos de enseñanza o de investigación científica; dependerán también de la misma Universidad los que ésta funde con sus recursos propios, aquellos cuya incorporación acepte y los que provengan de fundaciones o de donaciones particulares.

-----

19. Palavicini, Félix. F. "Los Diputados", México, 1913.

**Artículo 3°.-** La Universidad Nacional de México, queda constituida desde la fecha de su inauguración en persona jurídica capacitada para adquirir bienes de cualquier género que sea, con tal de dedicarlos al objeto de la institución en los términos prescritos por el artículo 27 del Pacto Federal. Tendrá asimismo todas las capacidades no prohibidas terminantemente por las leyes.

**Artículo 4°.-** El Gobierno de la Universidad quedará a cargo de un Rector y de un Consejo Universitario.

**Artículo 5°.-** El Rector de la Universidad será elegido por mayoría absoluta de votos; y será sustituido en sus faltas temporales por el decano de los directores de las escuelas universitarias. El Rector no podrá tener en ningún caso cargo alguno de nombramiento del Gobierno Federal o de los Estados, ni de elección popular.

**Artículo 6°.-** Las facultades y atribuciones del Rector de la Universidad serán:

- I Presidir el Consejo Universitario.
- II Inspeccionar y vigilar directamente las funciones de la Universidad y de las escuelas e instituciones que la forman.
- III Proponer al Consejo Universitario la remoción de los directores y de los profesores de la Universidad.
- IV Dar su venia a las personas que soliciten establecer una enseñanza en alguna de las escuelas universitarias, previa aceptación de los directores respectivos y la aprobación del Consejo Universitario.
- V Celebrar contratos con los profesores extraordinarios, previa consulta con el mencionado Consejo.
- VI En vista de los buenos resultados de la enseñanza impartida por los profesores libres, a que se refiere el inciso IV, y mediante el parecer del Consejo Universitario, celebrar con ellos contrato que los constituya en profesores extraordinarios, en la inteligencia de que el término de dichos contratos no excederá de tres años.
- VII Proponer al Consejo Universitario la rescisión del contrato celebrado con algún profesor extraordinario cuando a su juicio el profesor de dicha clase no haya cumplido con alguna de las cláusulas del referido contrato.
- VIII Proponer al Consejo, la suspensión temporal o la supresión de una clase libre cuando juzgue conveniente.



- IX Vigilar la administración de los propios fondos de la Universidad en los términos que la Ley y los reglamentos respectivos señalen.
- X Mientras tenga subvención, entregará anualmente al Ejecutivo, para que éste a su vez la presente al Legislativo, una memoria que dé razón de las condiciones en que se efectúe el desenvolvimiento de la labor universitaria, de los gastos erogados en el curso del año y el Estado de los fondos de la Universidad. Esta memoria se dará a conocer en la Asamblea General de Directores y profesores convocada especialmente por el Rector.
- XI Conceder licencias hasta por dos meses con goce de sueldo o sin él, en los términos que prevengan los reglamentos respectivos.
- XII Formular los presupuestos que deben regir en el año y someterlos a la aprobación del Consejo Universitario.
- XIII Extender los títulos profesionales cuando hayan sido satisfechos los requisitos que al efecto se señalen.
- XIV Conceder en los términos que acuerde el propio Consejo la revalidación de estudios profesionales a quienes los hubieren hecho en otras instituciones educativas, mediante, en todo caso, el informe del Director de la escuela universitaria de que se trate.
- XV Las demás que esta Ley y su reglamento le confieren.

**Artículo 7°.-** El Consejo Universitario se compondrá del Rector de la Universidad y de los Directores de las escuelas universitarias.

Será integrado:

- I Por dos profesores universitarios, por cada escuela, que elegirán las respectivas juntas de profesores.
- II Por los alumnos que los estudiantes de las mencionadas escuelas elegirán a razón de uno por cada una de ellas, precisamente de entre los numerarios del último curso escolar.
- III Por los directores generales de educación primaria, preparatoria y normal; de la Enseñanza Técnica y de Bellas Artes.
- IV Para cada una de las escuelas universitarias se nombrará de la misma manera y al mismo tiempo que los propietarios a los respectivos suplentes, que entrarán a desempeñar funciones como consejeros en caso de que falten los propietarios.
- V El Consejo en su parte de profesores se renovará por mitad cada año; y por entero, también cada año y al principio las labores escolares, en su parte compuesta de alumnos.

**Artículo 8°.-** El Consejo celebrará dos períodos anuales de cesiones ordinarias y las extraordinarias que sean indispensables. Las cesiones podrán celebrarse siempre que en ellas estén representadas, aún cuando sea por un solo profesor, cada una de las escuelas universitarias.

Los consejeros-alumnos sólo podrán asistir a las cesiones del consejo cuando se vaya a tratar en ella alguno de los puntos comprendidos en la división primera del artículo 9o., en ningún caso tendrán más que voz informativa.

**Artículo 9°.-** Son atribuciones del Consejo Universitario:

- I Dictar los planes de estudio, métodos de enseñanza, programas y reglamentos de los diversos establecimientos universitarios, después de conocer la opinión de las juntas de profesores de las respectivas escuelas.
- II Resolver acerca de las iniciativas que presenten al Consejo las juntas de profesores de las escuelas universitarias, para reformar las disposiciones vigentes de las mismas.
- III Crear nuevas instituciones educativas o nuevas clases, con los fondos propios de las Universidad y con las limitaciones que la Ley expresa.
- IV Promover concursos o investigaciones científicas, disponiendo para ellos de los fondos propios de la Universidad y con las limitaciones que la Ley expresa.
- V Resolver si se acepta la incorporación a la Universidad de algunos establecimientos de educación o de investigación científica que lo soliciten.
- VI Dictaminar si son de aceptarse fundaciones particulares, cuyo objeto sea realizar cualesquiera de los fines de la Universidad o bien donativos de toda especie, para lo cual en cada caso el propio Consejo definirá las condiciones en que deban quedar los establecimientos o las fundaciones de que se trata, o demás que en particular crea necesario.
- VII Organizar la extensión universitaria.
- VIII Elegir al Rector de la Universidad y a los directores de las escuelas universitarias y resolver sobre sus renunciaciones o faltas definitivas. Esas elecciones se harán inmediatamente después de que se haya renovado la mitad del consejo, en los casos ordinarios.
- IX Aprobar, modificar o rechazar total o parcialmente las propuestas que, para cubrir las plazas de profesores ordinarios y extraordinarios les presentarán por conducto del Director de la escuela respectivamente las juntas de profesores.

- X Nombrar y renovar el personal docente de la Universidad Nacional.
- XI Oída la junta de profesores respectiva, suprimir o suspender las clases libres de que trata la fracción VII del artículo 6°.
- XII Conceder licencias hasta por seis meses en los términos que prevengan los reglamentos respectivos.
- XIII Fijar las cantidades que por derechos de estudios deban pagar los alumnos.
- XIV Discutir y aprobar los presupuestos presentados por el Rector.
- XV Aprobar la remoción de los directores antes de su término legal, cuando hubiera causa justificada.
- XVI Aceptar invitaciones para Congresos Científicos, nacionales y extranjeros, y nombrar representantes.
- XVII Expedir los reglamentos para la ejecución de la Ley.
- XVIII Desempeñar las demás funciones que otros artículos de esta Ley y sus reglamentos le confieran.

**Artículo 10°.-** Cada una de las escuelas universitarias tendrá un Director que durará tres años y cuyas facultades y obligaciones serán las siguientes:

- I Organizar en los términos de las Leyes y de los reglamentos respectivos las labores de los planteles que dirijan.
- II Presidir las juntas de profesores en los establecimientos a su cargo a no ser que se halle presente el Rector de la Universidad.
- III Presentar al Rector la terna para el nombramiento del Secretario y nombrar y renovar libremente al personal administrativo de los establecimientos que dirijan.
- IV Presentar las ternas para los nombramientos de los ayudantes de los profesores de las clases teóricas o prácticas, previa consulta de los respectivos profesores.
- V Presentar al Rector el presupuesto de la Escuela que dirijan; y la distribución mensual correspondiente.

**Artículo 11°.-** Habrá tres clases de profesores: Los "ordinarios" que serán los que desempeñen algunas de las asignaturas que figuren en los planes de estudio de las escuelas universitarias, sin previo contrato, los "extraordinarios" que por medio de un contrato se encarguen de una o más enseñanzas que entren en el programa general de las escuelas, y los "libres" que mediante los requisitos señalados por disposiciones especiales establezcan en las dependencias de la misma escuela una enseñanza determinada. Las pruebas de aprovechamiento a que deberán sujetarse los alumnos que hubieran cursado una asignatura con un profesor libre, para

que puedan ser considerados como aprovechados, serán las establecidas para los alumnos de los profesores ordinarios.

**Artículo 12°.-** La Universidad contará con tres especies de fondos:

- I Los que el Gobierno Federal ponga a su disposición en la Ley del Presupuesto.
- II Los producidos por derechos de inscripción de clases, exámenes, certificados y expedición de títulos.
- III Los que adquieran por otro medio.

Los fondos a que se refieren las fracciones II y III anteriores, se consideran como "propios" de la Universidad. Los señalados en la fracción I, llegarán a tener ese carácter en los casos en que así los dispongan las leyes.

**Artículo 13°.-** Los edificios, muebles y útiles de la Rectoría y las instituciones universitarias, quedarán destinados al servicio de la Universidad.

#### TRANSITORIOS

**Artículo 1°.-** Esta ley comenzará a regir desde la fecha de su promulgación. Para sueldos del personal administrativo, así como para los gastos de servicio y construcción de edificios durante el presente año escolar y para cubrir, en su caso, el déficit del presupuesto docente, si para el pago de éste no basta el producto de los derechos de inscripciones, de estudios, pensiones, certificados, diplomas, etcétera, se señala la cantidad de ..... que la Universidad Nacional distribuirá entre sus diversas facultades, en los términos que ella misma acordare.

**Artículo 2°.-** Una subvención anual será asignada para los objetos indicados en el artículo 1, durante el tiempo que la Universidad tarde en bastarse a sí misma para proveer a sus necesidades.

**Artículo 3°.-** El Rector de la Universidad, los directores y los profesores de las facultades serán nombrados la primera vez por el ciudadano presidente de la República.

Comentarios al Proyecto de Ley de Félix Palavicini

De la anterior transcripción se nota la independencia que en materia presupuestal el Gobierno Federal otorgaría a la Universidad, al decir que aquel podría poner bajo el dominio de ésta, algunos otros establecimientos de enseñanza o de investigación científica, en relación a las escuelas expresadas al inicio del proyecto (artículo 2°). De igual manera se denota al establecer que pasarán a formar parte de su patrimonio, las instalaciones educativas que la misma Universidad funde con sus recursos propios, o bien de los que obtenga en base a las donaciones.

Los rasgos autonómicos de la Universidad en dicho Proyecto, se comprueban al considerar que la Universidad Nacional de México como una persona jurídica capacitada para adquirir bienes de cualquier género, siempre y cuando los destine al objeto de desarrollar la Educación Nacional Superior (artículo 13°), de tal manera que el Rector de la Universidad tendrá que ser ajeno totalmente a cualquier cargo de elección popular o bien el de desempeñar algún otro cargo dentro del Gobierno Federal o Estatal. Siendo de esta manera que el Rector será nombrado por el Consejo Universitario (Consejo que estaría formado por el voto del profesorado de cada Escuela), sin dar la aprobación o desaprobarción del Ejecutivo Federal, salvo el requisito de forma que establece la fracción X del artículo 6° del citado proyecto, en donde se establece que mientras la Universidad tenga subvención por parte del Estado, presentará a éste último una memoria que dará razón de las características económicas en que se encuentra la institución. Pero con el antecedente de que con posterioridad dicha subvención tenderá a desaparecer en razón a la capacidad económica que vaya adquiriendo la Universidad; y enmarca en el artículo 12° que dicha institución contará con los fondos que el Gobierno Federal ponga a su disposición en la Ley del presupuesto.

Prevalece el elemento humano como una parte inseparable de la vida de la Universidad y señala, en el artículo 8° párrafo segundo en relación con el 9° fracción I del precitado Proyecto, la facultad que tendrían los alumnos a través de sus Consejeros, dentro del Consejo Universitario, de tener voz informativa en lo que se refiere a planes de estudio, programas y reglamentos.

Por lo que respecta a las atribuciones del Rector de la Universidad, se puede decir que su actividad a desarrollar, considerada como un coordinador que llega a conjugar los elementos, tanto materiales como humanos, que componen la institución universitaria en beneficio de la misma. Pero al mismo tiempo se le atribuye una función de inspector o vigilante en lo referente a la administración de los fondos destinados al funcionamiento de la institución universitaria, y de esta manera estar en aptitud

de formular el presupuesto que cada año deba dominar para satisfacer las necesidades de la Universidad, siempre y cuando hayan sido aprobados por el Consejo Universitario. Y en lo referente a éste último, llevaría a cabo la ejecución, aprobación, así como la resolución de los asuntos que en materia administrativa y educativa le ponga a su consideración el desarrollo de las actividades universitarias a través del Rector de la Universidad.

##### 5. LA UNIVERSIDAD EN LA EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

En el Congreso Constituyente de Querétaro se trabajó en materia educacional, con el propósito de conseguir la autonomía de la Universidad y llegar a independizarla totalmente de la política, dando como resultado la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública, a efecto de que el cuerpo docente encargado de llevar a cabo los fines de educación superior, fuera el de la propia Universidad, ya que de existir dicha Secretaría, el titular de la misma tendría carácter político, de tal manera que la Universidad se sometería al ámbito y sistema de la política y por consiguiente, se encontraría directamente entorpecida en sus procedimientos.

Por tal motivo, a través del citado Proyecto, y analizando la dialéctica evolutiva de la sociedad, llegamos a comprender que la Universidad una vez liberada del clero, ahora se ha liberado de igual manera de la política. Dicha liberación se basa en la subsistencia de la Universidad, pero es una subsistencia libre, independiente, autónoma; y que en este momento era necesaria la desaparición de la limosna oficial que representaba una fuga económica para el País, y que además la jerarquía de sus directores y la competencia de su personal docente, en relación a la mencionada subsistencia, sea el resultado de la responsabilidad propia de la Universidad.

Como se ha dicho anteriormente, el total sostén económico de la Universidad ha sido siempre el Estado, razón en la cual se basa Félix Palavicini para asegurar que el sostenimiento económico de la Universidad es altamente oneroso, mientras que en ese mismo momento miles de mexicanos se encontraban en el analfabetismo, lo cual sería tanto como sostener económicamente, en cuanto a educación se refiere, a una clase privilegiada. Dando únicamente la posibilidad para que a la Universidad, en vías de su propia subsistencia, se le otorgue una cantidad considerable para el mantenimiento y conservación del inmobiliario propio para los fines que persigue la misma.

Con todo lo anteriormente expuesto se logrará entender que el fenómeno de la política se desligaría totalmente de las facultades de la enseñanza superior, científica y artística.

## 6. ORIGEN Y DESARROLLO PARA LOGRAR LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA, QUE SE EXPRESA EN ORDEN CRONOLOGICO

Hemos visto anteriormente como nuestra máxima casa de estudios fue creada por medio de la Ley Constitutiva de fecha 26 de mayo de 1910, pero con el sello característico de un Estado dominante, es decir que apareció como una dependencia de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y bajo un régimen militarista en decadencia. A partir de esta fecha la Universidad fue evolucionando paulatinamente, destacando en ella el pensamiento de Don Félix Palavicini (1917), quién cimentó las bases de lo que fuera la futura Autonomía Universitaria, la cual se concedió parcialmente hasta el año de 1929, pero con características diferentes de las especificadas en la vida universitaria del México de 1917.

Para lograr dicha "autonomía universitaria", tuvieron que aparecer y desarrollarse algunos hechos que, por su naturaleza, no tenían como finalidad específica la de autonomía, sino que se trataba de movimientos estudiantiles y políticos que son producto mismo del momento y situación histórica imperante en nuestro País en esas fechas.

### 6.1 PRIMER PROYECTO DE LOS UNIVERSITARIOS

En 1914, se constituyó una comisión integrada por Julio García, Jesús Galindo y Valle y Ezequiel A. Chávez, para elaborar un proyecto de Ley de Independencia de la Universidad. A invitación de Luis Castillo Ledón y de Antonio Caso, el ponente en esa comisión fue Ezequiel A. Chávez, quien en diciembre de 1914 presentó el Proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México. En el artículo 1º de éste proyecto se decía "se decreta la Independencia de la Universidad Nacional de México; en consecuencia, no dependerá en lo sucesivo del Gobierno Federal, que se concretará a garantizar su autonomía y a administrarle los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo". Además en el artículo 6º se decía: "La designación del Rector y de los directores corresponderá a la comunidad universitaria". Lo más revelador del proyecto elaborado por don Ezequiel A.

Chávez residía en que la designación de las autoridades universitarias sería un aspecto de la competencia exclusiva de la comunidad y en que el Gobierno Federal tendría la obligación ineludible de proveer, con los fondos indispensables, al sostenimiento de la Universidad. <sup>20</sup>

Siendo Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes José Vasconcelos, durante el gobierno convencionista, pudo conocer y alentar el proyecto de Independencia de la Universidad, elaborado por Ezequiel A. Chávez a fines de 1914. <sup>21</sup>

La inconformidad y rebeldía generalizada de los estudiantes como móvil único de la reclamación en el año de 1929, iba en contra de la burocracia en decadencia y en conjunto del sistema político existente. Por tal motivo vieron en José Vasconcelos la proyección de dichos ideales en contra del régimen establecido y por consiguiente lo apoyaron en su campaña presidencial luchando en la oposición, es decir en contra de Emilio Portes Gil y Pascual Ortiz Rubio.

Cabe hacer mención que en dicho movimiento lo que menos se les ocurrió fue demandar la autonomía respecto a la enseñanza universitaria, y se concebía así, en virtud de que la generación estudiantil que desarrollo los movimientos, eran producto del sistema cultural universitario originado en una Universidad: la creada por Don Justo Sierra. Movimientos que se reflejaron a través del pensamiento, palabra y pluma del maestro José Vasconcelos, formándose así la institución o corriente ideológica del vasconcelismo, el cual se dio a la tarea de revisar el concepto mismo de la Revolución.

Después de que abandonó la Secretaría de Educación Pública, manifestó estar dispuesto a encabezar a la oposición, puesto que a la muerte de Don Alvaro Obregón, el General Plutarco Elías Calles quiso manejar la política a su antojo, representando la oligarquía más decadente y tiránica.

Entre los diversos problemas que se plantearon a la Universidad, uno de ellos fue el de los reconocimientos académicos en todas las escuelas de la institución, dicho problema se refería sobre todo al establecimiento de un sistema más

20. Pinto, Jorge. Obra Citada, pág. 52.

21. García Stahl, Consuelo. "Síntesis histórica de la Universidad de México", México, 1975, pp 149-150.



apropiado para catalogar y determinar el aprovechamiento académico de los alumnos.

Por lo cual, haciendo algunos antecedentes, encontramos que en abril de 1925 el Consejo Universitario aprobó el sistema de exámenes o pruebas escritas y sucesivas, en ese mismo año también fue aprobado por el Rector de la Universidad y por el Secretario de Educación Pública. Por lo que se refería a la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales, dividida entonces en tres escuelas: Derecho, Economía y Comercio y Administración, fue la única en donde no se pudo establecer dicho sistema de reconocimiento o evaluaciones, en virtud de que, como argumentaron los alumnos, se dieron a conocer las disposiciones al finalizar el tercer mes de clases, lo que dio pauta para que los alumnos se basaran en que no conocieron con tiempo las nuevas disposiciones en materia de reconocimientos académicos.

En esta ocasión las autoridades universitarias cedieron a los argumentos de los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, siempre y cuando éstos aceptaran que para el próximo año escolar se adecuarían a los multitudinarios reconocimientos. Sin embargo no se cumplió con lo acordado, así en el año de 1926, los estudiantes expusieron nuevas razones, logrando posponer el sistema de reconocimiento y al mismo tiempo oponer una franca resistencia que dio como consecuencia que las autoridades universitarias nuevamente cedieran a las razones estudiantiles.

Ya en el año de 1927, y con el objeto de determinar la cuestión problemática de los reconocimientos, algunos miembros del personal académico pertenecientes a la Facultad, efectuaron una asamblea en la que, a través de una comisión dictaminadora, se resolvió por la supresión de los exámenes orales y al mismo tiempo por la implantación inmediata de los reconocimientos escritos. Dicho acuerdo de profesores se puso a la consideración de las autoridades universitarias, quienes a través del Director de la Facultad manifestaron que estaban en la mejor disposición de respetar y hacer respetar el acuerdo; y así en el año de 1927 se pretendieron llevar a cabo dichos reconocimientos, dando como resultado que las autoridades universitarias no cumplieran con la promesa establecida con anterioridad.

Para el año de 1928, previendo el descontento estudiantil por una parte, y por la otra el rompimiento de la promesa de respetar el acuerdo de los profesores, las autoridades de la Universidad autorizaron al Director de la Facultad, para que

éste diera libertad a los profesores para que al momento de los reconocimientos académicos pudieran optar por la forma del examen tradicional, es decir, el de una prueba oral y al final de cada año escolar, o bien por el examen escrito y sucesivo en el transcurso del año escolar. Todo esto trajo como consecuencia una verdadera anarquía en cuanto a exámenes se refiere; se realizaban exámenes orales, pruebas escritas al final de cada año escolar, reconocimientos escritos por dos o tres veces al año, tesis elaboradas con todo tiempo, etc.

Con lo anteriormente expuesto se nota claramente la necesidad de buscar una solución definida al problema, ya que los perjudicados con esta situación serían los propios alumnos, y por ende la Universidad. Por tal motivo se entiende que es obligación de la Universidad impartir eficazmente la enseñanza, siendo la única manera de apreciar la eficacia de dicha enseñanza a través del establecimiento de un sistema adecuado para captar que grado de aprovechamiento existe en los alumnos. Se considera y es aceptado pedagógicamente que el sistema de reconocimientos escritos efectuados dos ó tres veces al año, es indiscutiblemente más provechoso para los alumnos, que los exámenes finales, ya sea orales o escritos.

## 6.2 MOVIMIENTO ESTUDIANTIL DE 1929

En enero de 1929 se verificó en Mérida el VI Congreso Nacional de Estudiantes del que fue elegido presidente Alejandro Gómez 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 Nacional con relación al Estado, planteando que el gobierno de la Universidad recayera en el profesorado y en sus alumnos. Días después de terminado el Congreso Nacional, Alejandro Gómez Arias informó de lo acordado a la comunidad universitaria y declaro enfáticamente la imperativa necesidad de luchar por la independencia de la Casa de Estudios.<sup>22</sup>

Este antecedente da la autonomía obtenida en 1929 debe tenerse muy presente pues, como Gómez Arias, ha dicho posteriormente, existe "una historia negra de la autonomía universitaria, una historia oficial" según la cual los participantes en el movimiento de 1929 en ningún momento pidieron

---

22. Dromundo, Baltazar. "Crónica de la Autonomía Universitaria de México". México, 1978. pág. 47.

ni quisieron la autonomía universitaria. 23

Así, la Universidad dictó un reglamento para establecer definitivamente el acuerdo que con anterioridad el Consejo Universitario había legado, en el mes de abril de 1929.

Al implantarse dicho Reglamento, los estudiantes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, se declararon abiertamente en huelga a partir del mes de mayo, quienes utilizarían diversos medios para propagar su rebeldía y descontento hacia la nueva medida tomada por las autoridades universitarias, uno de esos medios fue el más poderoso: la prensa, en donde el día 7 de mayo apareció publicado un boletín informativo firmado por la Sociedad de Alumnos de la Facultad, en donde se denota claramente la falta de probidad, enfoque político y de conciencia de los representantes estudiantiles; y a saber a continuación se expresan algunos párrafos de dicho boletín:

No aceptamos los reconocimientos, porque son creadores de rebaños humanos, petrificadores de la idea y ladrones de la conciencia, a la vez hacen perder a quienes los sustentan, todo sentido de una responsabilidad en el ejercicio supremo de sus acciones matando la individualidad y extorsionando toda iniciativa personal.

A través de la obstinación del Lic. Antonio Castro Leal, Rector de la Universidad Nacional y del Sr. Lic. Narciso Bassols, Director de esta Facultad, se deja traslucir una franca y amplia idea de imitación de los "sistemas yanquis" que si bien en el norte surten maravillosos efectos, por ser País de atletas, en nuestro medio jamás podrán ser aplicables, por el fervor y la idiosincrasia de nuestra raza latina, eterno enemigo de la sangre azul del sajón imperialista... 24

Lógicamente se desprende que los anteriores conceptos impenitentes y fogosos, pero negativos y faltos de comprensión, son argumentos que no tienen justificación alguna, ni mucho menos bases suficientes y razonables para convencer a las personas que les afecta la problemática universitaria.

El sistema político no podía permitir que la inquietud

23. Dromundo, Baltazar. Obra Citada, pág. 86.

24. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 40.

estudiantil llegara a ser un problema o foco de agitación constante en contra del Estado, el presidente de la República Don Emilio Portes Gil, llegó a considerar que: a) El movimiento universitario estudiantil era promovido por las corrientes políticas de oposición al régimen; b) Se sentía llegar la sucesión presidencial; c) El candidato por el partido oficial (P.N.R.), era el ingeniero Pascual Ortíz Rubio, quien venía del extranjero de fungir como diplomático, y por lo mismo desconocido y falto de confianza para los jóvenes estudiantes; d) El candidato de la oposición era el Lic. José Vasconcelos, quien había fungido como Rector de la Universidad y como Secretario de Educación Pública, y por lo tanto con gran aceptación y consideración por los jóvenes universitarios;

Resolvió dar a conocer públicamente y con finalidades amenazadoras, la posición del gobierno respecto a los hechos estudiantiles suscitados.

A saber dicho boletín expresa lo siguiente:

La Universidad Nacional, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, sometió al conocimiento del Ejecutivo de mi cargo el caso de la huelga de los estudiantes de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y teniendo en cuenta que la actitud de los referidos estudiantes es absolutamente injustificada y de franca indisciplina, toda vez que sin el menor miramiento de respeto y consideración hacia las autoridades escolares, desconocieron los acuerdos de las mismas, que se refieren exclusivamente al régimen interior del plantel, y como además de esa falta de respeto, el movimiento de huelga tiene finalidades políticas, puesto que reconoce como directores a los señores Gómez Arias y Azuela, prominentes líderes de un partido político opositor, quienes con toda habilidad están abusando de la buena fe de los estudiantes para hacer labor de agitación en contra del Gobierno, me veo en el caso de manifestar que el Gobierno de la República tiene como primer alteraciones del orden público o delitos que comentan los estudiantes huelguistas, quedarán sujetos a los reglamentos de policía y leyes penales, teniendo el propósito el Gobierno de castigar con toda energía tales faltas y delitos,

de acuerdo con la Ley.... 25

El anterior boletín fue el chispazo alentador que dio paso para que se desatarán los hechos violentos entre autoridades de gobierno y los estudiantes, a éstos últimos ya se les habían unido algunas escuelas universitarias.

El problema de los reconocimientos que se suscitó en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad, fue el origen de los hechos, provocándose algunos desordenes entre profesores y alumnos, por la anarquía predominante en la aplicación de exámenes, obligando a la Dirección de la Facultad y a la Rectoría, a dictar medidas enérgicas disciplinarias; lo que trajo como consecuencia que la huelga fuera seguida por todas las escuelas profesionales.

Los estudiantes enardecidos por los acuerdos disciplinarios comenzaron a cometer algunos actos violentos en contra del personal docente de la Universidad, viéndose obligado el Rector a pedir la ayuda necesaria a la Secretaría de Educación Pública, y el titular de ésta a su vez se concretó a disponer de la fuerza pública por medio del titular del Departamento del Distrito Federal, con el pretexto de resguardar el inmobiliario universitario, originándose por lo tanto choques entre bomberos, la policía y los estudiantes, dando como resultado algunos heridos.

Sintiendo el Gobierno que la inquietud y problema se generalizaba, y ante el temor de que esa huelga se convirtiera en un motín de trascendencia político-social, en perjuicio del propio Estado, el Presidente de la República Emilio Portes Gil dio a conocer, cambiando totalmente en razón de su anterior y amenazador boletín, sus declaraciones conciliatorias que se referían a lo siguiente: (25 de mayo de 1929).

Los sucesos ocurridos el día de ayer, con motivo de la huelga de los estudiantes de la Facultad de Jurisprudencia, secundada por algunos otros de las Escuelas Universitarias, han sido profundamente lamentados por mí. Estimo conveniente que esta situación anómala termine. A tal efecto, la Presidencia de la República ha dictado las medidas necesarias, que desde luego han sido puestas en práctica y que, inicial mente, consisten en el retiro de las fuerzas de la policía y de los

---

25. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pp 43 y 44.

bomberos que custodiaban los edificios escolares.

En consecuencia, los estudiantes pueden, con toda libertad, volver a sus escuelas y deliberar en ellas cuanto deseen, en la inteligencia de que no se les molestará en sentido alguno. El orden dentro de los edificios escolares respectivos y la guarda de los muebles y demás objetos que en ellos se encuentran, quedan exclusivamente a su cuidado y encomendados al honor de los mismos estudiantes.

Como es necesario conocer a fondo cuáles son los propósitos que animan la actitud de los estudiantes en huelga, me permito exhortarlos para que, previas las deliberaciones que tengan, se presenten ante el suscrito, ya sea personalmente o por escrito, a la hora y momento que lo juzguen pertinente. <sup>26</sup>

Con lo expuesto, lógicamente el sentir y la inquietud de los estudiantes se apaciguó, y al conocer tal actitud presidencial, celebraron una Asamblea General para acordar sobre los pasos necesarios a seguir, llegando a la conclusión de manifestar expresa y claramente sus peticiones, con la resolución inmediata, y así se mando un documento firmado por el Secretario del Comité General de Huelga, el día 27 de mayo de 1929. En dicho documento que se puede considerar como un "pliego petitorio", se pedía la renuncia primeramente del Secretario de Educación Pública, por demostrar indiferencia e incapacidad para solucionar el suscitado conflicto estudiantil; de la misma manera pedían la renuncia del Subsecretario de Educación Pública, por los mismos motivos del titular de la Dependencia; del Rector de la Universidad también pedían su renuncia, por demostrar ineptitud para resolver las dificultades existentes e intransigencia y terquedad a las diversas solicitudes y peticiones estudiantiles; igualmente pedían la renuncia tanto del Jefe de la Policía del Departamento del Distrito Federal, así como la del Jefe de las Comisiones de Seguridad, por haber abusado de la fuerza que la sociedad les confía para fines nobles y por actuar de manera arbitraria, extralimitándose en sus funciones.

Por otra parte se exigía la igualdad en número de representantes estudiantiles con los de autoridades escolares y profesores al Consejo Universitario, en virtud de que todas

---

26. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pag. 122.

las dificultades estudiantiles provenían de que no se le daba el debido valor a la voz y el voto de los estudiantes ante el Consejo Universitario. Se pedía la creación de un Consejo Técnico de las escuelas técnicas, que tuviera la finalidad de ser un órgano, mediante el cual los alumnos de las escuelas de ese tipo, tengan y puedan hacerse oír y decidir. Se pedía la reincorporación a la Escuela Nacional Preparatoria, de las Escuelas Secundarias, ya que la causa principal del bajo nivel y la falta de unidad de la cultura que desde hace algunos años se nota en las diversas Facultades, es el haber realizado dicha división.

Al pliego de peticiones se anexaba la exigencia de que el Presidente de la República eligiera al Rector de la Universidad de una terna que en cada caso presentaría el Consejo Universitario; exigencia que denota que los estudiantes huelguistas no sentían el ánimo o intención de independizarse totalmente de la esfera de acción del Gobierno, concluyendo que con dichas peticiones en ningún momento solicitaron al Ejecutivo que diera la autonomía Universitaria.<sup>27</sup>

Es de notarse claramente que el representante del Ejecutivo no aceptaría las peticiones de los universitarios, ya que éstas no resolverían fundamentalmente ninguno de los graves problemas planteados, pero sí implicaba el quebrantamiento de la autoridad que ejerce el Estado, y de aceptar la destitución de funcionarios o el de sus renunciadas, representaría el relajamiento del principio de autoridad.

No obstante lo anterior, el presidente Emilio Portes Gil solucionó políticamente el grave problema, al ofrecer a los estudiantes convocar al Congreso de la Unión a sesiones con carácter de extraordinarias, par someter a su consideración una ley que diera la Autonomía a la Universidad, dicha ley daría facultad a la institución educativa para resolver sus situaciones y problemas académicos, aún los de carácter económico (fondos y recursos). Por lo que respecta al aspecto organizativo y de gobierno, participarían tanto alumnos, ex alumnos, así como profesores de la institución, unión que se materializaría en el Consejo Universitario, el cual tendría la facultad de proponer una terna al Ejecutivo Federal, para éste eligiera al Rector de la Universidad.

En lo tocante al aspecto económico, el gobierno se obligaría a subsidiar a la Universidad anualmente, una determinada cantidad lo suficientemente necesaria para el buen funciona-

27. "Memorial de Ricardo García Villalobos en el Archivo histórico de la Universidad".

miento de la misma, ya que entre otras cosas tendría que alcanzar para el mantenimiento de todas las escuelas y dependencias establecidas, así como las que llegasen a incorporarse; se llegarían a incorporar las establecidas por el propio Estado o bien por la Universidad, todas éstas pasarían a formar parte integrante de la Universidad Autónoma.

El Presidente Emilio Portes Gil propone las bases sobre las que deberá establecerse la Universidad Nacional Autónoma de México, las cuales algunas de ellas se comprenden como rasgos autonómicos, pero con ciertas limitaciones por parte del Estado, las que se toman como antecedente de lo que se propone en el presente estudio; una teoría tripartita de la autonomía universitaria, es decir libertad académica, presupuestal o económica y de gobierno, en lo relativo a los programas de estudio, métodos de enseñanza, aplicación de fondos y recursos y participación de alumnos y maestros en el Gobierno de la Universidad; por lo tanto, otorga la autonomía universitaria ya que el deseo del gremio estudiantil es ver a su Universidad libre de la amenaza que para ella implica la ejecución de acuerdos, sistemas y procedimientos que no han sufrido previamente la prueba de un análisis técnico y cuidadoso.<sup>28</sup>

Es de entenderse que la autonomía, en este sentido, era siempre referida a la educación, administración y preparación científica, es decir que se deseaba que la universidad administrará sus fuerzas económicas y organizara sus sistemas de enseñanza, libre de la tutela del Estado.

La Cámara de Diputados, al proceder en la forma en que lo hace, cree haber cumplido con un alto deber de patriotismo, toda vez que la autonomía administrativa de la Universidad Nacional es una necesidad urgente.<sup>29</sup>

El jefe del Ejecutivo cumplió en parte su ofrecimiento a la solución del problema estudiantil, ya que si bien es cierto convocó a sesiones extraordinarias, a efecto de solicitar facultades extraordinarias para expedir una Ley que estableciera la autonomía de la Universidad, siempre y cuando de que del uso de dicha facultad tendría que dar cuenta al

28. Carrancá, Raúl. "La Universidad Mexicana". Fondo de Cultura Económica. México 1969. pág. 72.

29. "Diario de los debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de junio de 1929".



Congreso de la Unión en su próximo e inmediato periodo de sesiones ordinarias, y de que el citado Organó Legislativo estaría capacitado para modificarla atendiendo a los resultados que con la Ley obtengan en la practica.

El C. Acosta. Señores Senadores: El Ejecutivo nos pide facultades para dar autonomía a la Universidad Nacional. Tal parece que la autonomía quiere decir una libertad absoluta; y si no se hace aquí una explicación del caso, el día de mañana los estudiantes van a creer que el Ejecutivo burló sus anhelos o que no hizo uso de las facultades que las que el Congreso tiene.

Consecuentemente, las facultades que venimos a dar para que se conceda la autonomía a la Universidad, son muy relativas, es una autonomía muy relativa y que o quiere significar una libertad absoluta, ni puede serlo, constitucionalmente.<sup>30</sup>

Tampoco se cumplieron con determinadas bases que se acordaron al momento de haber concluido el movimiento estudiantil, bases no cumplidas que se proyectaron en algunos de los artículos de la Iniciativa de Ley y en la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de 1929.

A saber la iniciativa de Ley estatuye la facultad que se le otorga al Ejecutivo de la Unión para expedir la nueva Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México, siempre y cuando esta sea considerada como una corporación pública, autónoma y con plena responsabilidad jurídica, y que por lo tanto el Gobierno Federal le otorgaría anualmente un subsidio global por la cantidad que el erario federal así lo determine.

Se determinaban todas aquellas instituciones educativas que formaban parte de la propia Universidad, facultándola además para crear nuevos servicios, instituciones científicas u otras dependencias.

El aspecto organizativo y de gobierno, en cuanto a la Iniciativa de Ley de referencia, funcionaria en base a un Rector, directores de las facultades, escuelas o institutos de la Universidad, así como de un Consejo Universitario, órganos en quienes se depositaban el gobierno de la Institu-

---

30. Hurtado Márquez, Eugenio. "La Universidad Autónoma. 1929-1944". pp. 38 y 39, al hacer referencia a la discusión de la Cámara de Senadores de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma (1929).

ción, los cuales ejercerían libremente y en los términos de la Ley Constitutiva que el Ejecutivo dicte.

Cabe señalar de manera especial la base quinta del artículo 1° de la citada Iniciativa de Ley, que a la letra dice:

El nombramiento del Rector de la Universidad, así como la designación de directores para las diversas facultades que la Universidad forman parte, sera hecho por el Presidente de la República, a propuesta en terna del Consejo Universitario", en relación con la petición (fracción III) que hace el Comité General de Huelga, al Presidente de la República Emilio Portes Gil el 27 de mayo de 1929:

Acéptese que, a partir de la renuncia del Señor licenciado Castro Leal, el Rector de la Universidad Nacional sea electo por el C. Presidente de la República de una terna que en cada caso presentara al Consejo Universitario ...<sup>31</sup>

#### Comentarios al Movimiento del 29.

En realidad, la versión en el sentido de que los estudiantes de 1929, no reclamaron la autonomía, parte del documento que con gran habilidad política les dirigió el presidente Portes Gil en respuesta al que había de García Villalobos. En ese documento el Presidente Portes Gil dice: aunque no explícitamente formulado el deseo de ustedes es el de ver su Universidad libre... En realidad el Presidente Portes Gil pretendió ignorar, con esa declaración, todos los precedentes que habían sido formulados por miembros de la comunidad universitaria en demanda de autonomía, entre los cuales se inscribía el planteamiento de los propios huelguistas de 1929, formulado con motivo del Congreso de Mérida.

Los años y los días que preludiaron al movimiento de 1929 y al otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional aparecen descritos como aquellos en los que una subordinación ineficaz a las autoridades administrativas se extendió a todos los sectores de la vida universitaria, rompiendo en sus aspectos más esenciales los auténticos móviles del trabajo académico y trayendo consigo una serie de consecuencias secundarias muy

-----

31. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 51.

graves respecto de la actividad docente. <sup>32</sup>

Con lo anterior, nos damos realmente cuenta que, en esos momentos, los estudiantes o le daban la debida importancia al nombramiento del Rector de la Universidad y de sus directores de Facultades, e cuanto al procedimiento y persona que lo hiciera, ya que al delegar dicha función en el Presidente de la República (a propuesta de una terna enviada por el Consejo Universitario), se concebía y desarrollaba notoriamente una autonomía incompleta o a medias, y a que la persona que representaría a la institución estaría ante todo influenciada por la gran esfera política existente y por lo tanto sería contraproducente para la propia Universidad. Se entiende que, al no proporcionarlo, los estudiantes no les importaba la trascendencia del nombramiento de las autoridades universitarias.

El Estado se reserva el derecho de presentar una terna al Consejo Universitario para el nombramiento de Rector. La primera terna fue concebida en tal forma que la elección debía recaer, precisamente, en la persona que la encabezaba, político militante sin antecedentes académicos en la Universidad. Nuevo obstáculo para la marcha de la misma institución. <sup>33</sup>

Dicha Iniciativa de Ley establecía que el órgano supremo de gobierno de la Universidad, sería el Consejo Universitario, el cual estaría integrado en primer termino por el Rector y por los directores de las Facultades o Escuelas así como de los delegados de los maestros, alumnos y ex alumnos, reservándole, al Ejecutivo, el derecho de vetar algunas resoluciones emitidas por el Consejo lo que se traduce en una semi-autonomía, ya que aparece este ultimo rasgo del Estado para resolver dentro del ámbito de la Universidad.

Aparte de los anteriores rasgos de intervención indirecta del Gobierno en la vida universitaria, se suman las facultades que se le otorgan al Ejecutivo Federal para designar profesores extraordinarios y conferenciantes en las diversas facultades, así como modificar el presupuesto vigente de egresos, y de igual manera la facultad para señalar los bienes propiedad del Estado, que se otorgan en propiedad a la Universidad.

Se reconoce y es interesante hacer notar que el artículo 5° de la

32. Gómez Morín, Manuel. "1915 y otros ensayos", México 1973. pág. 100.

33. Jiménez Rueda, Julio. "Historia jurídica de la Universidad de México", Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. México 1955. pág. 207.

Iniciativa de Ley, se refería a la creación de la Ciudad Universitaria, y el primero que lo pensó y expresó públicamente fue el propio Presidente Emilio Portes Gil, aun cuando la Ley Orgánica ya no volvió a ocuparse de esta cuestión, la cual se hizo realidad hasta el 20 de noviembre de 1952.

Artículo 5° Tan pronto como lo permitan las condiciones económicas del Erario, el Ejecutivo de la Unión de acuerdo con el Consejo, procederá al acondicionamiento y construcción de los edificios necesarios para construir la Ciudad Universitaria.

#### 6.4 CONSIDERACIONES DE LA LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD

En los considerandos de la Ley Orgánica, el Gobierno manifiesta a través de ellos que la Universidad debe ser una institución con características de democracia funcional, que asuma responsabilidad ante el pueblo y que quede facultada para desempeñar atribuciones suficientes para el descargo de la función social que le corresponde; que al hablar de institución democrática se refiere a la delegación de funciones siempre creciente, así como la socialización de instituciones y la participación efectiva de los integrantes de la colectividad universitaria en la dirección y control de la misma. Estipula que es imprescindible dar a los alumnos y profesores una mayor participación en el manejo de la Universidad, que aun cuando es autónoma, seguirá siendo nacional y por tal motivo se considerara como una institución del Estado, que deberá transformarse paulatinamente en institución privada.

El considerando ocho esta redactado de tal forma que se presenta una contradicción entre las ideas de autonomía y carácter estatal, o sea cuando se estatuye que es indispensable que aunque autónoma, la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución del Estado, se llega a un choque o contraposición de conceptos.

No obstante, el problema fundamental surge en el considerando doce, al establecer que aun cuando la Universidad conserve relaciones con el Estado, aquella en su carácter de autónoma, tendrá que ir paulatinamente convirtiéndose en una institución privada, y que a pesar de estar en franca contradicción con los anteriores considerandos, también da como consecuencia que se atendiera a la Universidad como una institución que tendería a su autodestrucción.

De igual manera indica que se le entregará a la Universidad un determinado subsidio, el cual será debidamente manejado ya que el Estado ejercerá sobre la institución la vigilancia necesaria para salvaguardar la responsabilidad que implique el manejo de dicho subsidio.

Refiriéndose al aspecto educacional básico, en relación a la educación superior, establece que la rehabilitación de la clase trabajadora y la condición de Gobierno democrático, obligan al Estado a entender, en primer termino, a la educación del pueblo en su nivel básico, delegando la responsabilidad de la enseñanza superior a los mismos interesados en recibir dicha preparación, es decir a los estudiantes; y que, no obstante, el gobierno siempre deberá interesarse y reconocer la obligación de equilibrar mediante el establecimiento de colegiaturas la deficiencia económica de los estudiantes por otros conceptos dignos y aptos, dándoles oportunidad para el entrenamiento y cultura superiores. Por tal motivo se decreta la autonomía universitaria bajo la inspección y vigilancia de la opinión pública de la Revolución y de los órganos representativos del Estado.

### Comentarios

Es de notarse, a través del esbozo genérico de los considerados que preceden a la Ley Orgánica, la ideología que durante largo tiempo había venido circulando en el ámbito político gobernante en el país. La organización que se le dio a la Universidad contenía en sí misma su propia extinción, ya que la intervención de alumnos y profesores en el gobierno de la Universidad por medio del Consejo Universitario, se convirtió en un lucimiento de oradores.

Todo esto se entiende en virtud de que en las Escuelas se habían creado las Academias de profesores y alumnos, con igual número de unos y otros, lo que traía como consecuencia la preponderancia de los escolares sobre los maestros, y eran los estudiantes en realidad, por la frecuente ausencia de los maestros, los que habían de aprobar reglamentos, planes de estudio, medidas disciplinarias, etc. Siendo la suprema autoridad universitaria, el Consejo se convirtió en una asamblea deliberante, una especie de convención en donde salían a relucir poses políticas y demagógicas, y se aprobaban las medidas técnicas por mayoría de votos como en cualquier asamblea política. La designación de directores se hacía por los profesores y estudiantes en ternas que las academias presentaban al Consejo; lo anterior trajo como resultado favorecer las campañas de tipo político que se desarrollaban

en torno a la Universidad, por la intervención de elementos ajenos a esta y de grupos políticos que de fuera trataban de obtener posiciones dentro de la institución para la realización de sus propios fines.

#### 6.5 ANALISIS COMPARATIVO DEL PROYECTO Y LEY ORGANICA DE 1929

Una vez analizado y comprendido los considerandos de la Ley Orgánica de 1929 que consagra la autonomía, se tendrán que estudiar comparativamente los capítulos de esta Ley junto con el proyecto de Ley que la antecedió, y así encontramos que el capítulo I, relativo a los fines de la Universidad, en su artículo primero establecía, que los fines eran los de impartir la educación superior y organizar la investigación científica, para formar técnicos y profesionistas útiles a la sociedad. A lo cual los estudiantes no formularon ninguna objeción, ya que era lo correcto e irreprochable, a tal grado que a pesar de las reformas que se le han hecho a la ley universitaria, estos fines se han conservado tal como aparecieron.

Los artículos 2º y 3º (CAPITULO II) relativos a la constitución de la Universidad, establecen claramente la figura administrativa que se integra en la misma, al definirla como una corporación pública autónoma con plena personalidad jurídica y que no tiene más limitaciones que las que estipula la propia ley. Sobre este tema no se hicieron cambios u objeciones en relación con el proyecto, no así con el artículo 4º el cual se le objetaron el no incluir a las escuelas secundarias y al Museo Nacional dentro de la Universidad, de igual manera se pedía que la Facultad de Agronomía y Medicina Veterinaria se dividiera en dos instituciones diferentes, a lo cual lo único que se logro incluir en dicha Ley, fue la de separar la institución antes mencionada.

Enmarcados en el capítulo III relativo al Gobierno universitario, encontramos que el artículo 7º en relación con el 8º establecen que aun cuando el Consejo Universitario es la suprema autoridad dentro del País, estará conformado, entre otras personas, por un delegado de la Secretaría de Educación Pública, el cual se puede catalogar como la representación misma del Ejecutivo. Al decir que estará conformado entre otras personas, nos referimos a los consejeros ex-officio (Rector, Secretario de la Universidad y los directores de las Facultades y Escuelas) y a los consejeros electos (dos profesores y dos alumnos por cada una de las Escuelas o Facultades, dos delegados de la Federación de Estudiantes y

un delegado por cada una de las asociaciones de ex-alumnos). Las objeciones estudiantiles al artículo 8° eran en cuanto a la superioridad que en el consejo Universitario tenían los consejeros ex-officio y pidieron la exclusión del representante de la Secretaría de Educación Pública, así como la de los delegados de las asociaciones de ex-alumnos, peticiones que no fueron atendidas o incluidas en la Ley de 1929.

Posteriormente en cuanto a las atribuciones del Consejo Universitario (artículo 13° inciso d), se dice que elegirá al Rector de la Universidad, a propuesta de una terna que presentara el Presidente de la República, y que lógicamente quienes conforman dicha terna serían ante todo políticos incondicionales al régimen. Lo anteriormente es opuesto a lo que el Ejecutivo había propuesto a la solución del problema estudiantil, es decir que el Presidente de la República elegiría al Rector de la terna que le presentara el Consejo, reafirmando una vez más la ingerencia indirecta que ejercía el Estado de la Universidad, a través de la multicitada Ley.

El capítulo 4° establece algunos puntos conflictivos o en contraposición a la idea autonomía, ya que el artículo 29 del Proyecto de Ley (artículo 21 inciso 1 de la Ley Orgánica) establecía la obligación por parte de la Universidad de informar anualmente a la Secretaría del ramo, al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, lo cual implicaba una subordinación directa y tripartita, y por otra parte el artículo 31 del proyecto (artículo 35 de la Ley Orgánica) se estipulaba el derecho de veto que tendría el Ejecutivo para oponerse y frenar decisiones del Consejo Universitario, a lo cual hubo objeciones por parte de los estudiantes. En estos casos tampoco fueron aceptadas sus peticiones, y la Ley de 1929 consagra el derecho de veto del Ejecutivo que iba a producir fricciones en las relaciones de la Universidad y el Estado.

Como se ha expuesto anteriormente, las peticiones concretas de los estudiantes con respecto a la Ley de 1929 no fueron tomadas en consideración por el Gobierno, pero se puede explicar el por que se extinguió el movimiento estudiantil sin hacer valer sus peticiones, la razón estriba en que para el mes de junio y julio el movimiento estudiantil había perdido su fuerza, que la espontaneidad colectiva la había dado, es decir que el movimiento en nada diferencía de las debilidades propias de todo movimiento estudiantil: inconsciencia, desorganización, personalismo, espontaneidad, etc.

Sea de ello lo que fuere, lo cierto es que la conclusión a que es preciso llegar es que la autonomía universitaria de

1929 fue una autonomía precaria, incompleta o más bien un remedo de autonomía. <sup>34</sup>

---

34. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 58.



## **CAPITULO II**

### **LA PLENA AUTONOMIA UNIVERSITARIA**

## NATURALEZA JURIDICA

Para empezar a hablar de una plena autonomía universitaria, es imprescindible conocer los más importantes antecedentes legislativos que sirvieron de base para la creación de la Ley Orgánica de la Universidad de 1933 y posteriormente de 1944.

Hemos estudiado con anterioridad las situaciones históricas y políticas en que se creó la Universidad en el año de 1910, pero al triunfo de la Revolución Mexicana cambiaron dichas situaciones, lo que dio como consecuencia que la institución universitaria quedara en una situación bastante confusa. Es a partir de los años 1914 y 1915 en que la Universidad se esforzó en no dejar de seguir desarrollando sus actividades académicas, no obstante que para ello fue necesaria la organización positiva, bajo determinadas normas que rigieran al ámbito y desarrollo de la máxima Casa de Estudios.

### 1. PROYECTO DE LEY DE INDEPENDENCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE MEXICO

Se pensó entonces en expedir una Ley Orgánica que diera una nueva organización a la institución, basada en el principio de autodeterminación y libre acción, y al efecto se exhortó a los universitarios al cumplimiento de dicho fin, llegándose a materializar en la tarea de redactar y discutir dicho ordenamiento, el cual denominaron Proyecto de Ley de Independencia de la Universidad Nacional de México, fue redactado en base a un documento elaborado por los profesores Ezequiel A. Chávez, Jesús Galindo y Villa, y Julio García. Estos últimos profesionistas habían sido nombrados previamente por una asamblea general compuesta por profesores universitarios reunidos los días 2, 5 y 7 de diciembre de 1914 en la Sala de la Dirección del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología.

Este es uno de los documentos prácticamente desconocidos, pero que es de gran trascendencia no solo por referirse a la Universidad como organización independiente, sino por emanar directamente de las necesidades e ideales de los propios universitarios. Así vemos claramente la importancia y dirección de la autonomía que establecía el artículo 1° del citado Proyecto. Se decreta la independencia de la Universidad Nacional de México; en consecuencia, no dependerá en lo sucesivo del Gobierno Federal, que se concretará a garantizar su autonomía y a administrar los fondos indispensables para su subsistencia y desarrollo. En todo caso las enseñanzas que la Universidad imparta serán laicas.

Comentario

El término que se emplea aquí es el de independencia, lo que se entiende como la separación del Estado en torno a la Universidad; se toma en consideración que, en base a los últimos cambios de gobierno y políticos habidos en el país se necesitaba la estabilización legal de la institución, para que esta alcanzare a cumplir con sus fines previamente establecidos.

Todos los artículos del citado Proyecto son favorables a la Universidad, y así en el aspecto económico ya se vislumbraba esa obligación, por parte del Estado para cubrir las necesidades de la institución, ya que a esta se le dotaba de una partida especial otorgada por la Federación que no sería inferior a los dos millones de pesos, además de que todos aquellos muebles e inmuebles utilizados por la misma para la realización de sus fines, se le quedarían en absoluta propiedad.

Se denotaba además la existencia de un cuerpo colegido (Consejo Universitario) y de órganos unipersonales (Rector y Directores) en cuanto a la organización de la institución y en relación a la forma de gobierno de la Universidad actual, lo podemos comprender como un avance en la democracia universitaria, pero desafortunadamente solo quedó en simples proyectos de aquellas personas que quisieron reformar a la Universidad en base a lineamientos más democráticos e independientes.

Lógicamente que la idea y los esfuerzos legislativos de quienes participaron en dicho proyecto no se llegaron a aplicar en la práctica, debido nuevamente a la inestabilidad política en nuestro país y además a los intereses personales creados en torno a la educación nacional, apareciendo otra vez el criterio de que no se quería crear un Estado dentro del ámbito de otro estado.

"... el Estado, a través de la Secretaría de Instrucción, tenía sus razones para no otorgar esa serie de concesiones, sobre todo en las circunstancias que prevalecían en el País. Finalmente hubo obstáculos personalistas de parte de individuos que en un momento dado pudieron haber ayudado a que se aprobara la nueva Ley Universitaria".<sup>35</sup>

Posteriormente encontramos otro importante antecedente legislativo de la autonomía de la Universidad, a saber en el año de 1917 y a raíz de haberse promulgado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 14 transitorio

35. De María y Campos, Alfonso. Ob. Cit. pág. 116.

establecía la desaparición de las Secretarías de Estado de Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes, consecuentemente resultaba que la Universidad también desaparecería, y así la Cámara de Senadores discernió entre si la Universidad sería considerada como Departamento Administrativo o no, fallando en favor de la negativa o imposibilidad de que constitucionalmente existiera la institución universitaria como Departamento de Estado. De esta forma la Universidad no tendría fundamento jurídico para existir como tal y pasaría a formar parte de la Secretaría del Interior.

Al saber dicha decisión del Senado de la República, los universitarios se reunieron para discutir y llegar a un acuerdo en común en lo relativo a la problemática existente, dando como resultado que una comisión redactora elaborara un documento en favor de la existencia de la Universidad que denominaron: Memorial que los profesores y estudiantes de la Universidad Nacional. llevan a la H. Cámara de Diputados.

El documento de referencia hacia alusión a la necesidad de que se otorgara la autonomía a la Universidad, como una medida o forma idónea para que siguiera existiendo la misma, pasando por los razonamientos jurídicos entre los que resaltaba el de invocar el artículo 92 constitucional para que el Ejecutivo estaba facultado para crear Departamentos Administrativos; igualmente se hacia alusión a la fracción XXVII del artículo 73 constitucional, que se refiere al derecho que tienen los particulares de sostener establecimientos educativos que el propio Congreso establezca.

Así, pues prohibiendo la Constitución la existencia de las Secretarías de Justicia y de Instrucción, estas dos ramas de la administración pública, si deben seguir existiendo, tendrá que ser conforme a alguna de estas tres posibilidades:

- 1a. Como dependencias de otras Secretarías de Estado.
- 2a. Como Departamento Administrativo, a semejanza del de Salubridad.
- 3a. Existiendo con recursos que le proporcione el Gobierno de la Federación, pero libres en su régimen interior.<sup>36</sup>

La existencia de la Universidad con la aportación que le hace el  
-----

36. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 78.

Ejecutivo Federal, pero libre en cuanto a su régimen interior, era lo mas ideal para la realización de los fines de la institución universitaria y que podemos considerar como uno de los antecedentes de la tan llamada autonomía universitaria.

... la esencia de los organismos Universitarios es la autonomía. Y esta autonomía es perfectamente explicable por razones evidentes: los fines del Estado y los de la Universidad son distintos en cuanto a su capacidad; el Estado no tiene la competencia necesaria para descender de sus principios generales de política y de administración al terreno técnico de las instituciones universitarias.<sup>37</sup>

Teniendo en cuenta lo anterior, la Cámara de Diputados, después de varias discusiones, considero a la Universidad como un departamento dependiente del ejecutivo, dando como resultado nuevamente que las ideas de autonomía universitaria tampoco fueron tomadas en cuenta en ese momento histórico.

Por último encontramos que el 27 de agosto de 1923, el gremio estudiantil universitario a través de la Federación de Estudiantes de México (F.E.M.), presento ante la Cámara de Diputados su Proyecto de Ley, en el cual se establecía y pedía claramente la autonomía de la Universidad, con ciertas limitaciones por parte del Ejecutivo, y que en relación a la teoría tripartita que proponemos en el presente estudio, podemos afirmar que es un antecedente importante, a tal grado de que algunos de los principios estipulados en dicho Proyecto, se plasman en las Leyes Orgánicas de 1929, 1933 y 1944.

Por una parte en el aspecto de autonomía docente, la base I del Proyecto de referencia, establece que la Universidad sera autónoma en lo concerniente a la administración técnica o docente, sin mas limitaciones que las enmarcadas en las leyes y en la Constitución. En el aspecto organizativo o de gobierno estipula que la institución, de acuerdo a los reglamentos, podrá nombrar y remover al personal administrativo y docente, así como el nombramiento del Rector sera hecho por el Presidente de la República a propuesta de una terna que le presente el Consejo Universitario. Esta último se formara por el Rector de la Universidad, de los directores de facultades y escuelas, y del Jefe del Departamento Escolar de la Secretaria de Educación Publica. Seguía por lo tanto prevaleciendo, mediante este proyecto, la intervención indirecta del Ejecutivo en asuntos estrictamente de la competen-

37. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 75.

37. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 75.

cia de la Universidad.

En lo referente al aspecto patrimonial podrá disponer la Universidad libremente de la cantidad que le señale anualmente el presupuesto de Educación Pública, y no tendrá mas obligación que presentar al finalizar el ejercicio fiscal, las cuentas que demuestran la inversión de dicha cantidad. Asimismo conforman su patrimonio, de su exclusiva propiedad, los inmuebles que ocupe para el desempeño de sus funciones y los que en un futuro adquiera.

Concluyendo se deduce que el contenido de las Leyes Orgánicas de la Universidad (1929, 1933 y 1944), representan en si toda una gama de anhelos e ideales así como de necesidades que histórica y evolutivamente fueron presentándose e nuestra Casa Máxima de Estudios, las cuales se han proyectado de tal forma que en la actualidad constituyen aspectos básicos en la vida universitaria.

## 2.- LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO (21 DE OCTUBRE DE 1933)

Se ha dicho con anterioridad que la autonomía universitaria registrada en el año de 1929 fue como resultado de todo un proceso político, por ser político la autonomía fue incompleta, ya que en realidad la Ley Orgánica que otorgó dicha autonomía transformó la Universidad, de un establecimiento oficial, en una institución con características descentralizadas del estado; con lo anterior podemos asegurar que ya se había logrado bastante, pero no se había alcanzado la autodeterminación absoluta.

La autonomía absoluta para la Universidad se presentó en el año de 1933, en virtud de que se habían presentado y proyectado toda una serie de malestares e inquietudes por parte de los universitarios, al surgir por una parte la falsa posición de la institución universitaria al depender indirectamente del estado, ya que el Rector (representante unipersonal de la institución) procedía de la esfera oficial y también se denotaba claramente, por que el Presidente de la República tenía derecho de veto sobre determinadas resoluciones.

Aunado a lo anterior, se presentó el momento en que se cambiaría de Rector de la Universidad, para tal efecto y en apoyo a la Ley Orgánica de 1929, el representante del Ejecutivo puso a la consideración del Consejo Universitario una terna en la cual se encontraba el Señor Ing. Roberto Medellín, quien tenía reputación de hombre honrado, honorable y enérgico al mismo tiempo que capaz,

había desempeñado el puesto de Secretario General de la Universidad en el periodo inmediato anterior y que por consiguiente conocía a fondo los problemas planteados a la institución. Sin embargo solo duró 14 meses en su cargo, viéndose obligado a renunciar por una huelga estudiantil.

En vista de que para ese entonces, en la Universidad se habían implantado un sistema de convenio o de acuerdo tácito entre la Facultad de Jurisprudencia y la Facultad de Medicina, en cuanto a que la Rectoría debía ser manejada por un profesionista de alguna de estas dos escuelas, dio como resultado que no aprobaran la postulación de dichos profesionistas.

Cabe hacer mención de que anteriormente predominaba la mayoría de los estudiantes sobre la minoría de ellos y tomando en cuenta que las dos anteriores escuelas citadas aglomeraban a la mayor parte del estudiantado, se había mantenido el equilibrio y el orden dentro de la Universidad. De igual manera, y en virtud de un reglamento aprobado por el Consejo Universitario que convino en la remoción de Directores, se acentuó la oposición estudiantil. Se conspiraba calladamente para desplazar al Rector y a los nuevos Directores.

Se quiso tomar una solución a los problemas universitarios, al querer dotarle de una ideología propia, y por tal motivo aprovechando el Décimo Congreso Nacional de Estudiantes, celebrado en agosto de 1933, en la Ciudad de Veracruz, el cual tenía como única finalidad el fijar las bases para el reconocimiento y la revalidación de estudios entre las escuelas y las universidades del país, fue aprovechado por el Lic. Vicente Lombardo Toledano para que se adoptará el pensamiento marxista como guía de la enseñanza universitaria en todo el país; criterio del sector político de izquierda que fue aprobado por el Congreso de estudiantes. Lógicamente quedaba sujeta a la aprobación o desaprobación de las autoridades universitarias.

Sin embargo la decisión del citado Congreso, provocó la oposición y levantamiento de estudiantes y profesores en contra de la implantación de aquella posible reforma en las universidades, oposición que se basaba en la libertad de cátedra como base única de la investigación científica, es decir que proclamaban el derecho de toda institución de cultura para la libre investigación en el campo de la ciencia y de expresar a través de la cátedra la convicción y pensamiento del profesor universitario, así mismo que de llevarse a cabo se cambiaría la base del régimen y estructura de la Universidad.

De esta manera surgió el conflicto ideológico que dio como resultado, relacionando a diversos incidentes que anteriormente se

establecieron, que la Facultad de Jurisprudencia se declarara abiertamente en huelga, movimiento estudiantil que fue seguido por otras escuelas universitarias, por lo que el Rector Ing. Roberto Medellín, presento su renuncia al cargo, y en seguida el Presidente de la República envió un proyecto de autonomía de la universidad (1933). Se dice que fue enseguida en virtud de que al presentarse la citada renuncia, fue elaborado al vapor la nueva Ley Orgánica que daba plena autonomía a la universidad, que si bien es cierto tuvo sus aciertos y errores que mas adelante señalaremos.

Un sábado en la mañana del mes de octubre de 1933, el Lic. Narciso Bassols, Secretario de Educación, nos llamó a su despacho a Luis Enrique Erro y a mi. Aquel, Jefe del Departamento de Enseñanza Técnica, y yo, Subsecretario de la misma dependencia del Ejecutivo. Bassols nos dijo que era necesario acabar con la huelga estudiantil que continuaba después de la renuncia de Don Roberto Medellín, para lo cual era conveniente una Ley Nueva concediendo plena autonomía a la universidad... Trabajamos todo ese sábado y todo el domingo, hasta muy cerca de las ocho de la noche en que terminamos nuestra ardua tarea. 38

Dicho proyecto, que posteriormente se concretizó en Ley, establecía que el gobierno no tendría ninguna ingerencia en lo relativo al nombramiento de autoridades universitarias, reafirmando al mismo tiempo un sistema democrático para su elección y nombramiento, dicho sistema abarcaba al Rector y a los Directores de Facultades o Escuelas, a través del voto de profesores y alumnos dentro del Consejo Universitario, lo cual permitía maniobras políticas sucias para tratar de influir, en favor de determinadas personas, en el Consejo universitario. Como consecuencia del gran valor que tenía el voto universitario se empezó a tener una política de intereses creados y de ambiciones entre los estudiantes, quienes se organizaron en grupos de derecha o bien de tendencia izquierdista: grupos que se situaron en torno de determinado profesor o profesores que aspiraban a la Dirección de la Escuela o bien a la Rectoría de la Universidad, sin que pudieran llegar a dicho puesto mediante méritos académicos satisfactorios, los cuales "vieron en el sistema democrático de la Ley, preciosa oportunidad para satisfacer sus ambiciones y comenzaron a formar, en torno suyo gran numero de estudiantes atrayéndolos con promesas, con dinero, auspiciando reuniones, mítines, pagando manifestos, promoviendo desórdenes... 39

-----

38. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 61.

39. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 170.



Comentario

Con la implantación de la Ley Orgánica de 1933, se sucedieron varios Rectores, pero a todos ellos les fue imposible mantener en orden a la Universidad, en la que fácilmente se vejaba, insultaba y humillaba a las autoridades universitarias a través de los medios de comunicación y expresión estudiantil. Toda esta situación inestable iba en contra de la cultura misma y de la docencia, dando consecuentemente una afectación al prestigio de la institución y daba a demostrar por lo tanto que la Universidad por sí sola era incapaz de gobernarse: su autonomía estaba en peligro de desaparecer. Los números nos dicen que entre 1929 y 1944 hubo 14 Rectores, Nombrados y removidos por el Consejo Universitario. Cuando esta facultad correspondía a la junta de Gobierno. 40

La iniciativa de Ley que posteriormente se convirtió en Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México, quedó estipulada de la siguiente manera:

**Artículo 1°** La Universidad Autónoma de México es una corporación dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior y organizar investigaciones científicas principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad y extender en la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

**Artículo 2°** La Universidad Autónoma de México se organizará libremente dentro de los lineamientos generales señalados por la presente ley.

**Artículo 3°** Las autoridades universitarias serán:

- I. El Consejo Universitario
- II. El Rector
- III. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos Universitarios.
- IV. Las Academias de Profesores y Alumnos.

---

40. Soberón, Guillermo. "La Universidad Nacional Autónoma de México. Pasado, presente y futuro". Revista de la Universidad, Vol. 28. Número 11, Julio/74.

**Artículo 4°** El consejo será la suprema autoridad universitaria y dictará todas las normas y disposiciones generales encaminadas a organizar y definir el régimen interior de la Universidad, sin contravenir las prescripciones de esta ley.

**Artículo 5°** El Rector sera el jefe nato de la institución, su representante legal y el Presidente del Consejo, sera designado por el Consejo Universitario y durara en su cargo cuatro años.

**Artículo 6°** Los Directores de Facultades, Escuelas, Institutos y otras Instituciones Universitarias serán designados por el Consejo, en la forma y por el tiempo que señalen los Reglamentos que expide el mismo Consejo. Estos reglamentos determinaran los requisitos y calificativas técnicas que hayan de exigirse.

**Artículo 7°** Tratándose de las Academias de Profesores y Alumnos, El Consejo Universitario por medio de Reglamentos establecerá las formas y condiciones de su integración, funcionamiento, facultades y renovación.

**Artículo 8°** El patrimonio de la Universidad estará constituido con los bienes y recursos que a continuación se enumeran.

- a) Con los inmuebles que ocupan actualmente las Facultades, escuelas, Institutos y demás instituciones universitarias;
- b) Con los inmuebles que para satisfacer sus propios fines adquiera en el futuro la Universidad; por cualquier título jurídico;
- c) Con el edificio del ex cuartel de San Idelfonso y con la Sala de Discusiones Libres (ex Iglesia de San Pedro y San Pablo);
- d) Con el mobiliario, equipos y semovientes con que cuenta en la actualidad;
- e) Con los legados y donaciones que se le hagan;
- f) Con los derechos y cuotas que por sus servicios recaude;
- g) Con las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles;
- h) Con el fondo universitario que recibirá del Gobierno Federal conforme al artículo siguiente.

**Artículo 9°** El fondo universitario se compondrá:

- a) De las cantidades que el Gobierno Federal entregará en el resto del año de 1933, hasta completar el subsidio establecido en el presupuesto de Egresos vigente;
- b) De la suma de diez millones de pesos que el propio Gobierno Federal entregará a la Universidad en los términos siguientes:
  - I. Si la universidad organiza su hacienda propia sobre la base de imponer su capital a fin de gastar solamente los réditos que produzca, el Gobierno aportara con ese fin hasta los diez millones de pesos o la parte de ellos que se imponga en cada caso. Si al hacerse una imposición de capital por todo o parte de dicha suma, el Gobierno no estuviere en condiciones de entregarla en efectivo, podrá entregar obligaciones especiales pagaderas en un plazo no mayor de cuatro años.
  - II. Durante los meses del año de 1934 que transcurran antes de que esté realizada la imposición anterior, el Gobierno entregará mensualmente la suma proporcional que corresponda al pago de los diez millones de pesos en cuatro años. Si durante el mismo año hubiere imposiciones parciales, se descontará su monto, a prorrata, de cada exhibición mensual. Cubiertos los diez millones de pesos en la forma establecida en este artículo, la Universidad no recibirá mas ayuda económica del Gobierno Federal.

**T R A N S I T O R I O S :**

**Artículo 1°** Una Asamblea compuesta de:

- I. Los Directores actuales de las Facultades, Escuelas e Instituciones Universitarias.
- II. Un representante de los profesores y otro de los alumnos de cada Facultad o Escuela, elegidos en cada caso por la actual Academia de Profesores y Alumnos;

Tendrá facultades para:

- I. Designar un Encargado provisional de la Rectoría, que será Presidente de la Asamblea;
- II. Ejercer provisionalmente las funciones del Consejo Universitario; y

III. Expedir a la mayor brevedad, las normas destinadas a regir la integración del Consejo Universitario.

**Artículo 2°** Se deroga la Ley Orgánica de la Universidad Nacional de México, expedida el diez de julio de mil novecientos veintinueve.

**Artículo 3°** La presente Ley entrará en vigor desde la fecha de su publicación.

#### Comentario

Por medio de esta Ley Orgánica la Universidad perdía su carácter de ser Nacional, comprendiendo que la finalidad del Estado al hacer lo anterior, era la de alejarse y no responsabilizarse de la actividad y vida universitaria. A través de su artículo 1º. se consideraba a la Universidad como un ente jurídico, capacitado para establecer sus lineamientos que se basaban en investigaciones científicas especialmente en cuanto a la solución de problemas nacionales y por tal motivo se le daba una independencia del Gobierno. A tal grado, y en relación a la Ley Orgánica de 1929, de que se le daba libertad a la institución de organizarse estructuralmente de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley. Se seguía conservando el Gobierno u organización de los estudiantes y maestros a través de las Academias y también mediante el Consejo Universitario.

#### EL PATRIMONIO DE LA INSTITUCION

Respecto a la parte económica-patrimonial, se formaba con la constitución de los bienes muebles e inmuebles que hasta ese momento poseía, con las cuotas obtenidas por intereses y utilidades provenientes de los servicios muebles prestados o por intereses y utilidades provenientes de los bienes muebles o inmuebles, igualmente llegaba a formar parte de dicho patrimonio un llamado fondo universitario de diez millones de pesos que recibiría por parte del Gobierno Federal, para que la Universidad los dispusiera de una sola vez o bien aprovechar las ganancias que dicha suma generara (réditos), ya que el Estado no tendría mayor responsabilidad, que la de otorgar los diez millones de pesos.

#### Comentario

Es lógico entender que la finalidad de desligarse de toda responsabilidad de la Universidad, por parte del Gobierno Federal, era la de dejar a la institución que por si sola desapareciera, en

virtud de que el fondo universitario era notoriamente incapaz de cubrir las necesidades de las Facultades o Escuelas Universitarias.

Esta era la solución política que el Gobierno le daba al problema universitario, solución que llegó a afectar a los universitarios y a la Universidad, es de notarse que primeramente se vieron los intereses y posiciones del Estado, y subsecuentemente se consideraron los intereses de la institución, de tal manera que el 17 de octubre de 1933 el Licenciado Narciso Bassols en su calidad de Secretario de Educación Pública acudió a la Cámara de Diputados a sostener el Proyecto de Ley anteriormente estipulado, que más tarde se convertiría en Ley Orgánica, en donde manifestó, al referirse a las declaraciones del Presidente de la República, que el poder Ejecutivo propondría la iniciativa de reformas necesarias para conceder a la Universidad una plena autonomía que fuera capaz de entregar a los universitarios toda la responsabilidad de la actuación futura de su instituto, ya que consideró que la actitud recelosa y desconfiada, injustificadamente recelosa y desconfiada de los universitarios para el Gobierno Nacional, obligaba a éste a desprenderse de los vínculos y las relaciones que la Ley de Autonomía de 1929 mantuvo, y a dejar que la Universidad, con sus propias orientaciones, bajo su exclusiva y absoluta responsabilidad y con sus propios elementos pecuniarios y morales, responda ante el país...<sup>41</sup>

No obstante la determinación económica del Estado para con la Universidad, ésta última subsistió gracias a los profesores, autoridades y estudiantes, quienes renunciaron a sus sueldos o bien aceptaron compensaciones mínimas, o bien contribuyeron con sus cuotas a mejorar la situación. Aunque con posterioridad el Rector de la Universidad se vio en la necesidad de pedir al Estado de manera sumisa y obediente, lo que anteriormente le correspondía por derecho propio, consiguiendo cantidades equivalentes a su antiguo subsidio que le otorgaba el propio Estado.

### 3. LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO. (30 DE DICIEMBRE DE 1944)

La Ley Orgánica de 1933 trajo aparejada una serie de problemas que se desarrollaron al entrar en vigor la misma y por lo tanto afectaron la estructura y actividades de la Universidad, situaciones problemáticas que se subsanaron paulatinamente a través de la aprobación de tres Estatutos que reglamentaron a dicha Ley.

-----

41. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. Pág. 57.

Así el 1°. de marzo de 1934 la Universidad dicta su primer estatuto, modificando el Gobierno de la Institución, al crear autoridades universitarias de dos tipos: los órganos colectivos de decisión y los órganos individuales de ejecución.

Los primeros surgen a partir de las academias parciales, las cuales se conforman cada año escolar con profesores y alumnos en cada una de las Escuelas o Facultades; posteriormente éstos designaban a su vez representantes ante las academias generales de cada escuela y consecuentemente éstas últimas integraban el Consejo Universitario.

Los segundos, o sea los órganos individuales o unipersonales de ejecución, representados en el Rector y los Directores de Escuelas o Facultades, eran designados por el Consejo Universitario, dándole a este órgano colegiado funciones de elección y al mismo tiempo facultades para destituir a dichas autoridades unipersonales.

El 15 de junio de 1936 la Universidad expide un segundo estatuto en el cual se denotan algunos cambios trascendentes en la cuestión del Gobierno, ya que suprime a las academias parciales de alumnos y profesores, dando como resultado un solo órgano colegiado en cada una de las Escuelas o Facultades. Al mismo tiempo se aumentaba la participación de los estudiantes al Consejo Universitario, tomando la característica de éste último d un órgano paritario, puesto que quedaba integrado por igual número de alumnos y profesores.

El tercero y último estatuto es dictado el 19 de diciembre de 1938, por medio del cual se mantenían los mismos principios y autoridades que el anterior; las disposiciones que se referían al nombramiento y revocación de autoridades unipersonales eran las mismas; se modificaron algunos requisitos para ser autoridad universitaria, los cuales tendían a ser más rígidos.

Siguió subsistiendo el estatuto de 1938, no obstante para el año de 1942 se inicia otro periodo de creciente inquietud dentro de la Universidad, ocasionado por el entonces Rector Rodolfo Brito Foucher el cual quiso reformar el estatuto y estableció algunas medidas y procedimientos del todo no aceptables para la comunidad universitaria, lo que trajo como consecuencia su renuncia; y así terminó de hecho, después de once años, la vigencia de la ley que dio plena autonomía universitaria del 19 de octubre de 1933.

El Consejo Universitario no fue capaz de nombrar al nuevo Rector de la institución, ya que los estudiantes y profesores se dividieron, nombrando cada quien a su respectivo Rector. Ante la imposibilidad de resolver el conflicto los propios universita-

rios, y a petición de ellos mismos, el Presidente de la República intervino para dar fin a la huelga persistente; y su intervención consistió en convocar a seis ex rectores universitarios: Ignacio García Téllez, Manuel Gómez Morín, Fernando Ocaranza, Luis Chico Goerne, Gustavo Baz y Mario de la Cueva, para pedirles que nombraran un nuevo Rector el cual tendría como actividad fundamental el restablecimiento de las clases y convocar a un Consejo Universitario Constituyente, órgano colegiado que estudiaría en primer término, y propondría posteriormente al Ejecutivo, una nueva Ley Orgánica de la Universidad.

Después de amplias deliberaciones el nombramiento recayó en el maestro Don Alfonso Caso, quien ocupó la Rectoría sin ninguna oposición por parte de estudiantes y profesores, convocando asimismo a la formación de un Consejo Constituyente con la finalidad de redactar el proyecto de Ley anteriormente citado. Dicho Proyecto de Ley es discutido y aprobado, antes de que fuese presentado ante la Presidencia de la República, por el Consejo Constituyente, el cual se formaba por profesores y alumnos elegidos con la más absoluta libertad; también formaron parte de dicho cuerpo colegiado los directores de las Facultades, Escuelas e Institutos, el Secretario del Consejo y el propio Rector de la Institución.

El Rector Alfonso Caso presentó un Anteproyecto de Ley Orgánica de la Universidad, conteniendo una serie de ideas nuevas, muchas de las cuales fueron aceptadas por el Consejo Constituyente y consiguientemente se establecieron en la ya Ley Orgánica de la Universidad de 1944.

Alfonso Caso explicó al Consejo Constituyente Universitario el Proyecto de nueva Ley Orgánica en 1944. En su exposición, hizo referencia a las deficiencias y problemas de la Ley de 1933, señalando que ésta tenía un carácter eminentemente político, lo que hizo imposible la organización de la Universidad. Explica que durante la vigencia de dicha Ley fueron dictados tres estatutos generales y la institución se vio sumida en constantes conflictos, lo que impedía que ésta cumpliera con sus fines.<sup>42</sup>

A saber esa serie de ideas nuevas presentadas por Don Alfonso Caso, se plasman en la presentación que hace, ante el Consejo Constituyente Universitario, del proyecto de Ley Orgánica de 1944, y que denomina PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA PROPUESTA, los que a la letra dicen:

La reforma que proponemos a ustedes, descansa en tres

-----

42. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 17.

principios fundamentales. El primero en llevar a la práctica en sus términos, las consecuencias que se derivan de la definición misma de la Universidad, como una corporación política, dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fin impartir la educación superior y organizar la investigación científica para formar profesionistas y técnicos útiles a la sociedad, y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura.

El segundo principio, es la distinción en los aspectos del carácter que deben tener las autoridades universitarias, separando netamente el aspecto autoridad ejecutiva, del aspecto técnico, que no debe nunca confundirse o mezclarse con el primero.

Por último, el tercer principio es la concepción de la Universidad como una comunidad de cultura, es decir, como una comunidad de maestros y alumnos que no persiguen fines antagónicos, sino complementarios... 43

La Ley Orgánica de 1933 consideraba a la Universidad como una "corporación dotada de plena capacidad jurídica", a diferencia del anteriormente citado primer principio el cual la considera como una "corporación pública", encontramos que se le otorga con el nuevo proyecto una nueva característica y al mismo tiempo un reconocimiento, por la Ley del carácter que siempre ha tenido y tendrá la institución: UNIVERSIDAD NACIONAL. Es decir el reconocimiento, absolutamente indispensable, que se le otorga a la Universidad, es el de considerarla como una institución nacional y que por lo tanto se convierte en una corporación pública descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica así como de autonomía; descentralización que va en torno al propio Estado.

Por lo que respecta al segundo principio, se concibe que la institución universitaria tendrá que ser totalmente ajena a las cuestiones políticas y que por lo tanto también el Estado se mantendrá distante de la forma y funcionamiento de la organización de la Universidad, ésto en beneficio de su desarrollo técnico y científico, lo que se traduce en el derecho que tiene de organizarse libremente como mejor convenga a sus intereses, con la finalidad de impartir y organizar la educación superior y la investigación científica respectivamente (libertad de cátedra y de investigación).

-----  
 43. Pinto Mazel, Jorge. Ob. Cit. págs. 260.



Comentario

Lógicamente para que la Universidad alcance sus fines establecidos, es imprescindible que tanto alumnos como personal docente no se encuentren en abierta oposición, ya que si entendemos que la obligación del maestro es la de enseñar y la del alumno la de aprender, el único camino viable para que sus propósitos se cumplan, es la complementación de los intereses y obligaciones de ambos, ya que de encuadrar el problema de la organización universitaria entre el antagonismo de grupos (maestros y alumnos), sería tanto como hacer desaparecer las actividades y fines que persigue la Universidad.

A continuación transcribiremos la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, del 30 de diciembre de 1944.

LEY ORGANICA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Artículo 1° La Universidad Nacional Autónoma de México, es una corporación pública -Organismo descentralizado del Estado dotado 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.

Artículo 2° La Universidad Nacional Autónoma de México tiene derecho para:

- I. Organizarse como lo estime mejor dentro de los lineamientos generales señalados por la presente Ley;
- II. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación;
- III. Organizar sus bachilleratos con las materias y por el número de años que estime conveniente, siempre que incluyan, con la misma extensión de los estudios oficiales de la Secretaría de Educación Pública, los programas de todas las materias que forman la educación secundaria ó requieran este tipo de educación como un antecedente necesario. A los alumnos de las escuelas secundarias que ingresen a los bachilleratos de la Universidad se les reconocerán las materias que hayan aprobado y se les computarán por el mismo número de años de bachillerato los que hayan cursado en sus escuelas;

- IV. Expedir certificados de estudios, grados y títulos;
- V. Otorgar, para fines académicos, validez a los estudios que se hagan en otros establecimientos educativos, nacionales o extranjeros, e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales. Tratándose de las que se imparten en la primaria, en la secundaria o en las escuelas normales, y de las de cualquier tipo o grado que se destinen a obreros o campesinos, invariablemente se exigirá el certificado de revalidación que corresponda, expedido por la Secretaría de Educación Pública, requisito que no será necesario cuando el plantel en que se realizaron los estudios que se pretende revalidar, tenga autorización de la misma Secretaría para impartir esas enseñanzas.

**Artículo 3°** Las autoridades universitarias serán:

1. La Junta de Gobierno.
2. El Consejo Universitario.
3. El Rector.
4. El Patronato.
5. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos.
6. Los Consejos Técnicos a que se refiere el artículo 12°.

**Artículo 4°** La Junta de Gobierno estará compuesta por quince personas electas en la siguiente forma:

- 1° El Consejo Constituyente designará a los primeros com-  
ponentes de la Junta, conforme al artículo 2° transitorio de esta Ley;
- 2° A partir del quinto año, el Consejo Universitario podrá elegir anualmente, a un miembro de la Junta que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fijará por insaculación inmediatamente después de constituirse;
- 3° Una vez que hayan sido substituidos los primeros componentes de la Junta, o en su caso, ratificadas sus designaciones por el Consejo Universitario, los nombrados posteriormente irán reemplazando a los miembros de más antigua designación. Las vacantes que ocurran en la Junta por muerte, incapacidad o límite de edad, serán cubiertas por el Consejo Universitario; las que se originen por renuncia, mediante designaciones que harán los miembros restantes de la Junta.

**Artículo 5°** Para ser miembro de la Junta de Gobierno, se requerirá:

- I. Ser mexicano de nacimiento.

- II. Ser mayor de treinta y cinco y menor de setenta años.
- III. Poseer un grado universitario, superior al de bachiller.
- IV. Haberse distinguido en su especialidad, prestar o haber prestado servicios docentes o de investigación en la Universidad o demostrado en forma alguna, interés en los asuntos universitarios y gozar de estimación general como persona honorable y prudente.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ocupar, dentro de la Universidad, cargos docentes o de investigación, y hasta que hayan transcurrido dos años de su separación podrán ser designados Rector o Directores de Facultades, Escuelas o Institutos.

El cargo de miembro de la Junta de Gobierno será honorario.

**Artículo 6°** Corresponderá a la Junta de Gobierno:

- I. Nombrar al Rector, conocer de la renuncia de éste y removerlo por causa grave, que la Junta apreciará discrecionalmente.  
Para el ejercicio de las facultades que esta fracción le otorga, la Junta explorará en la forma que estime prudente, la opinión de los universitarios;
- II. Nombrar a los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 11°;
- III. Designar a las personas que formarán el Patronato de la Universidad;
- IV. Resolver en definitiva cuando el Rector, en los términos y con las limitaciones señaladas en el artículo 9°, vete los acuerdos del Consejo Universitario;
- V. Resolver los conflictos que surjan entre autoridades universitarias;
- VI. Expedir su propio reglamento. Para la validez de los acuerdos a que se refieren las fracciones I y V de este artículo, se requerirá por lo menos el voto aprobatorio de diez de los miembros de la Junta.

**Artículo 7°** El Consejo Universitario estará integrado por:

- I. El Rector;
- II. Los Directores de Facultades, Escuelas e Institutos;
- III. Los representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas en la forma que determine el estatuto;
- IV. Un profesor representante de los centros de extensión universitaria;

V. Un representante de los empleados de la Universidad;

El Secretario General de la Universidad lo será también del Consejo.

**Artículo 8°** El Consejo Universitario tendrá las siguientes facultades:

- I. Expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad;
- II. Conocer de los asuntos que, de acuerdo con las normas y disposiciones generales a que se refiere la fracción anterior, le sean sometidos;
- III. Las demás que esta Ley le otorga, y en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria.

**Artículo 9°** El Rector será el jefe nato de la Universidad, su representante legal y presidente del Consejo Universitario; durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto una vez.

Para ser Rector se exigirán los mismos requisitos que señala el artículo 5° a los miembros de la Junta de Gobierno y satisfacer, también, los que en cuanto a servicios docentes o de investigación fije el estatuto.

El Rector cuidará del exacto cumplimiento de las disposiciones de la Junta de Gobierno y de los que dicte el Consejo Universitario. Podrá vetar los acuerdos del propio Consejo, que no tengan carácter técnico. Cuando el Rector vete un acuerdo del Consejo, tocará resolver a la Junta de Gobierno, conforme a la fracción IV del artículo 6°.

En asuntos judiciales, la representación de la Universidad corresponderá al Abogado General.

**Artículo 10°** El Patronato estará integrado por tres miembros que serán designados por tiempo indefinido y desempeñarán su encargo sin percibir retribución o compensación alguna. Para ser miembro del Patronato, deberán satisfacer los requisitos que fijan las fracciones I y II del artículo 5°, y se procurará que las designaciones recaigan en personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general como personas honorables.

Corresponderá el Patronato:

LA PLENA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

- I. Administrar el Patrimonio Universitario y sus recursos ordinarios, así como los extraordinarios, que por cualquier concepto pudieran allegarse;
- II. Formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos, así como las modificaciones que haya que introducir durante cada ejercicio, oyendo para ello a la Comisión de Presupuestos del Consejo y al Rector. El Presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Universitario.
- III. Presentar al Consejo Universitario, dentro de los tres primeros meses a la fecha en que concluya un ejercicio, la cuenta respectiva, previa revisión de la misma que practique un Contador Público Independiente, designado con antelación por el propio Consejo Universitario;
- IV. Designar al tesorero de la Universidad y a los empleados que directamente estén a sus órdenes para realizar los fines de Administración a que se refiere la fracción primera de este artículo;
- V. Designar al contralor y Auditor Interno de la Universidad y a los empleados que de él dependan, los que tendrán a su cargo llevar al día la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto, preparar la cuenta anual y rendir mensualmente al Patronato un informe de la marcha de los asuntos económicos de la Universidad;
- VI. Determinar los cargos que requerirán fianza para su desempeño y el monto de esta;
- VII. Gestionar el mayor incremento del Patrimonio Universitario, así como el aumento de los ingresos de la Institución;
- VIII. Las facultades que sean conexas con las anteriores.

**Artículo 11°** Los directores de facultades y escuelas serán designados por la Junta de Gobierno, de ternas que formará el Rector, quien previamente los someterá a la aprobación de los consejos técnicos respectivos. Los directores de Institutos serán nombrados por la Junta a propuesta del Rector.

Los directores deberán ser mexicanos por nacimiento y llenarán, además, los requisitos que el estatuto fije, para que las designaciones recaigan en favor de personas cuyos servicios docentes y antecedentes académicos o de investigación, las hagan merecedoras de ejercer tales cargos.

**Artículo 12°** En las Facultades y escuelas se constituirán consejos técnicos integrados por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan y por dos representantes de todos los alumnos. Las designaciones se harán de la manera que determinen las normas reglamentarias que expida el Consejo Universitario.

Para coordinar la labor de los institutos se integrarán dos consejos; uno de la investigación científica y otro de humanidades.

Los consejos técnicos serán órganos necesarios de consulta en los casos que señale el estatuto.

**Artículo 13°** 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.

**Artículo 14°** Las designaciones definitivas de profesores e investigadores deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos y se atenderá, a la mayor brevedad posible, a la creación del cuerpo de profesores e investigadores de carrera. Para los nombramientos no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni ésta será causa que motive la remoción.

No podrán hacerse designaciones de profesores interinos para un plazo mayor de un año lectivo.

**Artículo 15°** El patrimonio de la Universidad Nacional Autónoma de México estará constituido por los bienes y recursos que a continuación se enumeran:

- I. Los inmuebles y créditos que son actualmente de su propiedad, en virtud de haberseles afectado para la constitución de su patrimonio, por las leyes del 10 de julio de 1929 y del 19 de octubre de 1933, y los que posteriormente haya adquirido;
- II. Los inmuebles que para satisfacer sus fines adquiera en el futuro por cualquier título jurídico;
- III. El efectivo, valores, créditos y otros bienes muebles, así como los equipos semovientes con que cuenta en la actualidad;
- IV. Los legados y donaciones que se le hagan, y los fideicomisos que en su favor se constituyan;
- V. Los derechos y cuotas que por sus servicios recaude;
- VI. Las utilidades, intereses, dividendos, rentas, aprovechamientos y esquilmos de sus bienes muebles e inmuebles;
- VII. Los rendimientos de los inmuebles y derechos que el Gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el

propio Gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal.

**Artículo 16°** Los inmuebles que formen parte del patrimonio universitario y que estén destinados a sus servicios, serán inalienables e imprescriptibles y sobre ellos no podrán constituir la institución ningún gravamen.

Cuando alguno de los inmuebles citados deje de ser utilizable para los servicios indicados, el Patronato podrá declararlo así, y su resolución, protocolizada, se inscribirá en el registro Público de la propiedad correspondiente. A partir de ese momento, los inmuebles desafectados quedarán en la situación jurídica de bienes de propiedad privada de la Universidad, sujetos íntegramente a las disposiciones del derecho común.

**Artículo 17°** Los ingresos de la Universidad y los bienes de su propiedad no estarán sujetos a impuestos o derechos federales, locales o municipales. Tampoco estarán gravados los actos y contratos en que ella intervenga, si los impuestos, conforme a la ley respectiva, debiesen estar a cargo de la Universidad.

La Universidad Nacional Autónoma de México gozará de la franquicia postal para su correspondencia oficial y de los privilegios que disfrutaban las oficinas públicas en los servicios telegráficos.

**Artículo 18°** Las sociedades de alumnos que se organicen en las escuelas y facultades y la federación de estas sociedades, serán totalmente independientes de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México y se organizarán democráticamente en la forma que los mismos estudiantes determinen." 44

### Comentarios

Al analizar la anterior Ley Orgánica de 1944, y relacionándola con la teoría tripartita de la autonomía universitaria que se propone, encontramos que es el artículo 2° fracciones II, III, IV y V el que establece los lineamientos que regirán el ASPECTO ACADEMICO de la institución, al decir que básicamente su autonomía en este renglón consiste en impartir y desarrollar enseñanzas e investigación respectivamente, conforme al principio de liber-

44. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de enero de 1945.

dad de cátedra y de investigación; también se denota en la organización de las escuelas a nivel bachillerato, de acuerdo a sus alcances y necesidades; así como en la expedición de certificados de estudio, grados y títulos y en el reconocimiento de los estudios que se realicen en otras instituciones educativas. De igual forma en los artículos 13 y 14 se sienta claramente la autonomía académica al establecer sus planes y programas de investigación, y al designar libremente a su personal docente, estipulando los requisitos y procedimientos que dicte la propia institución.

Por lo que respecta al ASPECTO DE GOBIERNO, se proyecta la autonomía en la organización interna de la Universidad, totalmente democrática, al exponer en su artículo 2° fracción I que de acuerdo a sus intereses y conveniencias y de acuerdo a los postulados de la Ley Orgánica en referencia, se podrá organizar libremente en la más absoluta libertad e independencia; y es la propia Universidad la que está facultada para decidir sobre el número de representantes alumnos y profesores ante el Consejo Universitario. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que la organización de la administración universitaria queda en manos de la institución, sin la menor ingerencia externa.

Encontrados en este aspecto, la Universidad designa libremente a sus autoridades y funcionarios que van a desarrollar actividades en torno y a beneficio de la institución, así como resolver los conflictos que surjan entre ellos. Esta facultada para desempeñar funciones legislativas a través del consejo Universitario, expidiendo disposiciones generales relativas a su organización, funcionamiento técnico, docente y administrativo.

Como se verá todas estas características de la Universidad, son claramente de una institución autónoma.

En la parte última de la ley en referencia, resalta el ASPECTO FINANCIERO, al facultar a la Universidad para realizar actividades libres administrativas en cuanto a su patrimonio, organizar su presupuesto anual de ingresos y egresos, revisar su cuenta anual, gestionar el aumento de su patrimonio. Por lo tanto la responsabilidad en materia de administración financiera recae entre los universitarios, los cuales no tienen obligación alguna de rendir informes del estado económico de la institución al Ejecutivo.

Pero obligación sí existe para el Estado, en cuanto interpretamos la fracción VII del artículo 150, al referirse al patrimonio universitario, estableciendo que lo conforman "los rendimientos de los inmuebles y derechos que el gobierno Federal le destine y el subsidio anual que el propio Gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal", es decir que el subsidio no es una materia facultada, (ya que no puede discernir



entre hacerlo o no), sino que por el contrario es una obligación impuesta por la Ley.

Se señala que la responsabilidad en el manejo del patrimonio universitario frente a la Universidad misma, recae en el patronato, el cual presenta anualmente a la consideración del Consejo Universitario la cuenta respectiva del ejercicio presupuestal.

Mención especial merece el análisis del artículo 1° de la presente Ley, ya que proyecta las principales características de la institución, o sea que la cataloga como una institución autónoma, pública, nacional y descentralizada, dotada de plena capacidad jurídica; de lo que se concluye que la autonomía consiste exclusivamente en la libertad de los universitarios para organizarse académica, administrativa o de gobierno y financieramente.

Se habla de que la Universidad es una institución u organismo descentralizado por servicios, entendiéndose que primeramente la obligación de impartir la educación corresponde al Estado, y que éste se desprende y delega funciones a otros órganos para que cumplan su cometido eficazmente en beneficio de la colectividad, pero como estudiaremos más adelante, este tipo de descentralización a la Universidad es muy especial y diferente, equiparándolo con otras instituciones descentralizadas como Petroleo Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera. Se señala asimismo que la Universidad tiene plena capacidad jurídica, y se comprende tomando en consideración que a través de sus órganos de Gobierno ejerce los derechos necesarios para cumplir con sus fines; tiene derechos y obligaciones como persona jurídica, puede adquirir bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos, aceptar herencias, etcétera.

Si tuviésemos que subrayar la característica de cada una de las tres leyes orgánicas de la Universidad, tendríamos que convenir que en 1929 lo principal fue otorgar una autonomía parcial; en 1933, la segunda ley confirió a la Universidad su plena autonomía, y en 1944 la tercera ley, vigente, redondeo la estructura orgánica de la UNAM estableciendo la Junta de Gobierno y relevando al Rector de las responsabilidades financieras que a partir de entonces ejerce el patronato.<sup>45</sup>

---

45. Valdez, Diego. Ob. Cit. "La Naturaleza Jurídica de la UNAM". UNAM; México, 1987. pág. 145.

### **CAPITULO III**

#### **EL ESTADO Y LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

## 1. NATURALEZA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA DE LA UNAM

Cuando se piensa en la naturaleza jurídica de la Universidad resulta ineludible pensar en la sola y escueta naturaleza de la Institución. Después de todo, el régimen jurídico que caracteriza a una institución de cultura es mutable; lo que no puede cambiar, sin que con ello cambie la institución misma, en su esencia académica, su carácter de casa del saber.

A más de cuatrocientos años de su fundación, a más de setenta de su nacionalización y a más de 50 años de su autonomía, la Universidad sigue luchando para que su naturaleza permanezca. Tan grande es el poder moral e intelectual de la Universidad, tantas sus formas de influir sobre la sociedad, tan arraigado el respeto que se le tributa, que muchos la ven como un instrumento del cual servirse para escalar posiciones o para ejercer presiones. Y es que no todos parecen compartir la idea de que las universidades son "notable producto, a la vez que respetable, de los modernos tiempos".

La educación universitaria no es, por lo mismo, sino una función del mayor interés social; las instituciones que la imparten en forma alguna pueden ser confundidas con asociaciones políticas o insulsas sin derecho.

Recuérdense las palabras de Aristóteles:

Nadie pondrá en duda que el legislador debe poner el mayor empeño en la educación de los jóvenes. En las ciudades donde no ocurre así, ha resultado en detrimento de la estructura política.<sup>46</sup>

Para comprender realmente el significado del término UNIVERSIDAD, es necesario hacer un análisis histórico del contenido mismo del vocablo; así tenemos que en su origen la palabra UNIVERSITAS tuvo un significado equivalente al de un conjunto de personas que se proyectaban en un gremio o corporación con características económico-jurídicas, que se convirtió paulatinamente en una institución básica de la sociedad medieval, así como de las sociedades modernas y contemporáneas.

En tal virtud los miembros del gremio, conformado por maestros y discípulos, se vincularon recíprocamente por los intereses de solidaridad y mutuo apoyo en lo referente a la actividad de trabajo que desempeñaban. Así la palabra UNIVERSITAS originaria-

-----  
46. Valadez, Diego. Ob. Cit. "La naturaleza jurídica de la UNAM". pág. 143.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mente no se identifica con los objetos de trabajo, sino con las personas, por lo que consecuentemente la Universidad nace en los gremios que se formaron con la llamada división del trabajo.

Al crearse las primeras Universidades como entes educativos, surgen con la característica especial de desarrollar un estudio en particular y con una organización corporativa capaz de proteger los intereses de los agremiados en relación con los de la comunidad.

Este tipo de corporaciones son objeto de exenciones en el pago de impuestos y servicios a que estaban obligados a prestar a la comunidad; además sus integrantes tenían un derecho interno absoluto sobre el ámbito territorial de la Universidad, que los alejaba y protegía del ámbito jurídico normativo de la comunidad. Esto significó para la institución universitaria una "corporación de maestros y escolares" y el sitio donde los estudiantes de diversas partes del mundo eran recibidos.

Por lo tanto, la Universidad era y sigue siendo una comunidad de enseñantes y aprendices. Si ésta cambia su asiento, aquella también lo hace. Sin maestros o sin alumnos, no es posible pensar en la Universidad, que no se identifica ni con sus instalaciones ni con su administración".<sup>47</sup>

#### 1.1 CAPACIDAD JURIDICA

Por lo anteriormente expuesto y desde el punto de vista jurídico, se comprende a la Universidad como una persona moral y es así como el artículo 10. de la Ley Orgánica de la UNAM vigente estatuye que:

La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública -organismo descentralizado del Estado- dotado 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.

47. Vallado Berrón, Fausto E. "Proceso a la Universidad y a los universitarios". Edic. El Caballito, México, 1973. pág. 14

La Universidad Nacional Autónoma de México tiene como fin principal conservar, incrementar y difundir la cultura y los conocimientos que capacitan a la persona para realizar una labor profesional en la sociedad, así como labor de investigación para incrementar los conocimientos y contribuir al adelanto técnico, humanístico y científico del País. 48

Tomando en consideración que la UNAM forma parte de un complejo sistema de educación Pública a nivel nacional, podemos precisar que tiene como finalidad educar, investigar y difundir la cultura superior en el País, por lo que cuenta con dos derechos fundamentales para lograr tal objetivo; por una parte la autonomía universitaria y por otra la libertad de cátedra. El primero, de manera generalizada se entiende como la aptitud legal de la institución para organizarse y regirse como mejor lo crea conveniente, siempre y cuando no se aparte de los lineamientos de su Ley Orgánica; y el segundo como la libre expresión y análisis de las ideas y procedimientos inherentes a la investigación, al aprendizaje y a la enseñanza universitaria.

Por tal motivo la Universidad es una corporación pública u organismo descentralizado del Estado que se organiza con normas que dicta por sí sola. Aclarando que, constitucionalmente la UNAM no tiene facultad reglamentaria, tal y como se desprende del artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

A su vez obtiene capacidad para organizarse como mejor lo estime conveniente, respetando determinados lineamientos generales inherentes a la institución; además que de manera absoluta y soberana puede elegir a sus autoridades y de igual forma poseer plena independencia administrativa.

... nos interesa el reconocimiento de la Universi-

-----

dad como una institución nacional, el punto de su reconocimiento como una institución pública nos parece absolutamente indispensable. La Universidad no es ni puede ser otra cosa, sino una corporación pública descentralizada. Dotada de plena capacidad jurídica y de autonomía, no es ajena a la organización del Estado mexicano, sino simplemente descentralizada del mismo.<sup>49</sup>

### Comentario

De acuerdo a lo estatuido por la Ley Orgánica de la Universidad vigente, la institución está formada por profesores, investigadores, alumnos y empleados, con la característica fundamental de ser autónoma, es decir que es gobernada por sus propios miembros, deduciéndose por lo tanto que las autoridades universitarias están integradas por todos o alguno de los anteriormente enunciados, según sea el caso.

A saber la Junta de Gobierno se compondrá por aquellas personas que se hayan distinguido en su especialidad y haber prestado servicios docentes o de investigación a la Universidad, o bien seguir prestándolos; el Consejo Universitario órgano máximo representativo de la institución está compuesto por el Rector, directores de facultades, escuelas e institutos (los cuales han tenido o tienen desempeñando actividades docentes), por un representante de profesores y un representante por parte de los alumnos de cada una de las escuelas o facultades que comprendan la Universidad, y por un representante de los empleados de la institución; los Consejos Técnicos se crean por un representante profesor de cada una de las especialidades que se impartan en la escuelas, y por dos representantes de todos los alumnos. En este caso, los profesores son elegidos por el conjunto de catedráticos de la facultad o escuela.

### 1.2 RELACION LABORAL

Es de entenderse, con lo anteriormente establecido, que entre la Universidad y los profesores e investigadores no puede existir una relación laboral regulada por la Ley

-----

49. Pinto Nazari, Jorge. Ob. Cit. Pág. 261. Al hacer referencia a la presentación que hace Don. Alfonso Caso ante el Consejo.

Federal del Trabajo, en la que la Universidad es patrón y el personal docente trabajador, en virtud de que son los profesores e investigadores los que en última instancia conforman los órganos representativos de la propia institución.

La actividad docente que desarrollan los investigadores y profesores no se puede catalogar como un trabajo subordinado, en virtud de que a ellos nadie les impone determinada ideología o bien sistemas de enseñanza, ésto conforme al principio de libertad de cátedra predominante en nuestra máxima casa de estudios, así como al principio constitucional de la libre expresión.

Artículo 6° Constitucional. La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 7° Constitucional. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública...

Es de suponerse que el principio de subordinación atentaría contra la esencia misma de la Universidad, porque de concluirse que el personal docente son trabajadores y como consecuencia subordinados, se liquidaría totalmente la libertad de cátedra dentro de la institución.

### 1.3 EL TRABAJO ACADEMICO EN LAS UNIVERSIDADES AUTONOMAS POR LEY

La Ley Federal del Trabajo al igual que la Ley Orgánica de la UNAM, vigentes, emanan o han sido creadas a través de todo un proceso legislativo sancionado por el Poder Legislativo Federal, por una parte regulando el artículo 123 constitucional y por otra el artículo 73 fracción XXV constitucional, por tal motivo la primera no está por encima de la segunda y viceversa, sino que ambas tiene un ámbito diferente que regular, pero que en ningún momento las disposiciones

reglamentarias universitarias estarán por debajo de las que emanan en la Ley Federal del Trabajo, referentes a los derechos del personal que tiene relaciones con la Universidad. Así el artículo 13 de la Ley Orgánica de la UNAM vigente establece 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.

Siendo de tal manera la problemática laboral universitaria, que años atrás se quiso establecer una adición del apartado "C" al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho apartado se basaba en que todas aquellas personas que prestan sus servicios a las universidades, tienen derechos que la Constitución del País establece a todo trabajador. El problema estriba en que la relación laboral universitaria no encuadra totalmente en ninguno de los dos apartados consignados en el artículo 123 constitucional.

No se puede decir que dicha relación se encuadre dentro del apartado "A", tomando en consideración que la Universidad no organiza los factores de la producción para lograr un objetivo totalmente lucrativo, ni persigue ningún provecho económico.

... el Apartado "A" ha sido desbordado porque las universidades no son empresas, porque las universidades no persiguen fines de lucro similares a una empresa, y sería desconocer la función social fundamental que debe prestar a la sociedad, especialmente en países como México. <sup>50</sup>

Tampoco la relación laboral universitaria encuadra del todo dentro del Apartado "B", en virtud de que no son considerados como trabajadores al servicio del Estado. Por lo que se proponía mediante este proyecto de adición, legislar para precisar la ya citada relación laboral universitaria en las instituciones con carácter público, de esta manera el proyecto de adición al artículo 123 constitucional quedo en su parte primera de la siguiente forma:

El personal académico y administrativo de las universidades e institutos de enseñanza superior con carácter público, salvo aquellos que dependen directamente del gobierno de la

-----

50. "La universidad en el mundo". Ob. Cit. UNAM, 1977, pág. 20



Unión o de las entidades federativas, se regirán por las siguientes disposiciones... 51

Disposiciones, que entre otras, establecían la admisión para la organización del personal administrativo y del académico en asociaciones y sindicatos, los cuales se ajustan a los principios de libertad de cátedra e investigación, de autonomía y a los fines universitarios; se reconoce el derecho de huelga; son los propios miembros del personal académico los que deciden libremente como organizarse, tomando en cuenta que este personal posee un factor esencialmente académico que es diferente del laboral, por tal motivo las organizaciones de este personal deberán ser distintas de los sindicatos del personal administrativo, ya que tienen características diferentes; se establecen condiciones laborales a través de convenios colectivos tanto del personal académico como del administrativo.

Es en 1980, año en que la autonomía universitaria es elevada a rango constitucional y, en esa ocasión, se determinó que los servicios prestados por los trabajadores académicos y administrativos se regularían como un trabajo especial y por ende su reglamentación fue ubicada en el título sexto, capítulo XVII de la Ley Federal del Trabajo, bajo el rubro de Trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley. Esta normación, como se dijo, vino a superar muchos de los múltiples problemas que presentaban las relaciones laborales en esos organismos educativos, toda vez que, con antelación a la fecha citada, existía una imprecisión en cuanto a la forma de regularlos e inclusive esto continuaba cuando se estaba tratando de legislar a nivel constitucional, puesto que "el problema del marco normativo adecuado para normar relaciones jurídicas en la enseñanza superior fue uno de los aspectos más debatidos y polémicos... ya que inicialmente se seleccionó el apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, posteriormente pareció modificarse la elección en 1972, cuando se seleccionó el apartado "B" del precepto antes citado. El problema se definió finalmente con la ADICION al artículo tercero constitucional que señaló el apartado "A" como el marco de referencia apropiado. 52

-----  
51. "La universidad en el mundo", Ob. Cit. pág. 7.

52. Lescieur Velasco, Armando. "Superación del personal académico" Cuadernos de legislación universitaria, UNAM, Nueva época, No. 1, Vol. I, 1986, pp 81-82.

Comentario

Se garantiza la libre organización del personal administrativo y académico; se garantiza la existencia de los derechos laborales en convenios colectivos de trabajo, uno para el personal académico, otro para el personal administrativo; se garantizan los aspectos académicos de las Universidades y se declara que las cuestiones académicas no son objeto de negociación y no deben ser confundidas con los aspectos laborales, se garantiza que el salario y las condiciones laborales se revisarán con la periodicidad que establece la Ley Federal de Trabajo, es decir; anual y bienalmente; se garantiza el derecho universitario a disentir sin que pueda existir ninguna sanción y de aquí que no se admitan las cláusulas de exclusión por separación; se garantiza una orden jurisdiccional para dirimir las controversias; se garantizan procedimientos precisos para los aspectos laborales; se garantiza el derecho de huelga cuando se viola en forma sistemática, general y reiterada las condiciones laborales. 53

La UNAM es una institución corporativa dotada de plena capacidad jurídica por disposición expresa de la Ley, se dice que tiene el carácter de institución en virtud de que tiene una finalidad trascendental que es la de realizar un propósito nacional permanente de cultura. Además esta sometida al Poder Público como lo son todas aquellas instituciones que surgen y se desarrollan dentro del Estado, es decir que la Universidad está obligada a acatar las disposiciones legislativas, judiciales o administrativas, siempre y cuando no se infrinja el orden interno de la institución, ya que este orden se ampara en la figura de la autonomía.

La UNAM tiene capacidad patrimonial, siendo los bienes que la constituyen de su absoluta propiedad, con características propias de las establecidas por razón de orden público respecto a toda propiedad, y sin las restricciones internas que las derivadas del hecho de estar todo el patrimonio universitario encaminado al fin esencial de la institución. Por tal razón la Universidad está facultada para disponer libremente de los bienes que le correspondan, siempre y cuando no vulneren las leyes que rigen la propiedad. El artículo 15o. de la Ley Orgánica de la Universidad vigente, relativo al patrimonio de la institución en sus diversas fracciones, enmarca los diferentes renglones que constituyen su patrimonio, y en su fracción VII se señala específicamente la obligación que tiene el Estado de contribuir anualmente, a través

-----

53. "La universidad en el mundo". Ob. Cit. pág. 22.

de un subsidio, para el sostenimiento de la vida de la Universidad.

Su situación fiscal se encuadra en la exención de gravámenes, ya que sería incomprensible que por una parte el Estado reconociera su obligación de cumplir con un alto fin cultural que a la Universidad corresponde, y de proporcionar a ésta, por lo tanto, medios económicos suficientes para cumplir con tal objetivo; y que por otra parte quisiera imponerle gravamen como a las personas o empresas que tienen como objetivo el de lograr una ganancia mercantil.

Asimismo de la lectura de Ley Orgánica de la UNAM se desprende la colaboración de todos los miembros de la comunidad universitaria, al tener una organización democrática que fomenta entre ellos la responsabilidad y participación en la vida misma de la institución. Por tal motivo se enuncian varios tipos de autoridades universitarias: La junta de Gobierno que tiene como funciones la de ser árbitro en determinadas situaciones y realizar algunos nombramientos inherentes a la Universidad; el Consejo Universitario quien es el supremo órgano técnico y legislativo en el cual está representada la opinión de los universitarios; El Rector quien funge como autoridad ejecutiva máxima; Los Directores de las escuelas, facultades e institutos con la calidad de ejecutivas también, pero subordinados al Rector, y por último el cuerpo representativo de cada una de las facultades, escuelas e institutos, que tienen el carácter técnico y de consulta (Consejo Técnico).

#### 1.4 NATURALEZA JURIDICA Y ADMINISTRATIVA

Al hablar de la naturaleza jurídica y administrativa de la UNAM, se establece que: ... ha recibido del mismo Estado, sin un cambio de la finalidad que le es propia, la forma de institución autónoma que no la erige en Estado soberano ni la arroja fuera del Estado, sino que la dota de capacidad para decidir y resolver por sí misma sobre su propia estructura, sobre sus medios de vida, sobre su forma de trabajo, sobre su organización y funcionamiento interiores, con la limitación única de cumplir su misión y de seguir el sistema general de estructura que le fija la ley de autonomía.<sup>54</sup>

-----  
54. Pinto Mazat, Jorge. Ob. Cit. pág. 229. Al hacer referencia a las conclusiones del H. Consejo Universitario. Noviembre de 1933.

Antes de pasar a analizar los elementos que integran jurídicamente el concepto de autonomía, es conveniente precisar ciertos aspectos de carácter general que permitirán comprenderlo mejor.

En primer lugar, la autonomía debe entenderse como el ejercicio de ciertas facultades que originalmente corresponden al Estado; es decir, este se desprende de esas facultades que le son propias para depositarlas en otra entidad. Estas facultades están directamente relacionadas con el ejercicio del servicio público de educación, en este caso del tipo superior, y el Estado crea la institución en la cual deposita esas facultades. En este sentido no puede concebirse la autonomía ni fuera del marco jurídico que le es propio, ni otorgada por otra instancia que no sea el Estado.

En segundo lugar, la autonomía se otorga solo mediante un acto jurídico emanado del poder legislativo, sea federal o estatal, esto significa que únicamente por ley puede concederse la autonomía a una institución, o sea que no existe autonomía emanada de actos del poder ejecutivo o del poder judicial.

En tercer lugar la autonomía se ejerce sólo en organismos descentralizados del Estado. Consecuentemente, no es posible concebir una dependencia u organismo integrado a la estructura del gobierno central, que al mismo sea autónomo. La descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran determinadas actividades de decisión de una autoridad central para transferirlas a otra autoridad de competencia menos general. Es posible que haya organismos descentralizados que no sen autónomos, pero no pueden existir organismos autónomos no descentralizados.

En cuarto y último lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, la autonomía es una condición jurídica que solo puede otorgarse a instituciones públicas.

Del texto constitucional se desprende que la autonomía es, a un mismo tiempo, una facultad y una responsabilidad. La fracción VIII dice textualmente: "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 mismos...".<sup>55</sup>

---

55. Rangel Guerra, Alfonso. Ob. Cit. pp. 113-115

### Comentario

Podemos, por lo tanto, concluir que el Estado no crea mediante una simple ley a la Universidad, sino que más bien su existencia es parte de una realidad y situación histórico social, que se presenta de tal manera que el Estado es quien, en uso de sus facultades, le da a la Universidad una forma jurídica muy especial, adecuada a dicha realidad social existente, así como a la finalidad perseguida. Objetivo que se logra con la convivencia técnica, administrativa de los que integran la institución, así como del alejamiento total de los fenómenos y situaciones de la política o de las organizaciones del Estado, y al mismo tiempo que se gobierna por sí misma dentro del marco legal que le otorga la autonomía universitaria.

... la Universidad no deber se una institución política; no tiene por que preocuparse de la realización de los fines políticos que incumben al Estado, al partido y en última instancia, al pueblo pero no a las instituciones especializadas que han sido creadas para realizar fines concretos y técnicos.

Por otra parte, el Estado debe reconocer el derecho absoluto de la Universidad para organizarse libremente con el objeto de realizar su fin y para impartir también con toda libertad, sus enseñanzas y realizar sus investigaciones. El principio de libertad de cátedra y de investigación debe quedar consagrado, junto con el principio de autonomía, como un postulado esencial para la vida misma de la institución universitaria... 56

## 2. AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION

### 2.1 LA AUTONOMIA

La autonomía ha sido y seguirá siendo un tema de controversia, ya que si bien por una parte se considera que es fundamental en una institución universitaria, mediante la cual la ciencia, la investigación y la cultura pueden proyectarse positivamente; por la otra parte se le otorga un contenido que no le corresponde, ya que algunas personas la desean convertir en un privilegio de acuerdo a sus intereses, y otras más la restringen hasta casi anularla totalmente.

-----  
56. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 262.

Es por lo que al realizar el presente estudio, nos damos cuenta que no existe un concepto de autonomía aceptable por la mayoría de las legislaciones universitarias de varios Países, así como de los estudiosos en esta materia, por lo que se puede afirmar que dicho concepto de autonomía es formulado tomando en consideración las relaciones que tiene la Universidad con el Estado, así como la ideología que predomina en la persona que habla de ella y trata de definirla.

La clave de dicha formulación se encuadra en la independencia que tiene la institución universitaria frente al gobierno nacional, y en la capacidad de autogobierno y administración. Es decir que la universidad podrá cumplir con sus fines preestablecidos siempre y cuando sostenga su libertad frente a cualquier elemento externo de poder.

En la misma medida en que se independice más la Universidad, mejor podrá alcanzar sus objetivos de educación superior, investigación científica y técnica.

En tal razón aparecen varias definiciones con diversos criterios acerca de la autonomía universitaria, definiciones de las cuales se pueden encontrar y conformar las partes que constituyen dicha autonomía.

A saber existen definiciones que se concretan a establecer que la Universidad tiene capacidad para autogobernarse. "... la autonomía de la Universidad es el derecho de esta corporación a dictar su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él; es el poder de la Universidad de organizarse y de administrarse a sí misma".<sup>57</sup>

... autonomía significa, entre otras cosas facultad de organizarse por sí misma y libertad para la designación de sus autoridades.<sup>58</sup>

La autonomía consiste básicamente en la capacidad de la Universidad de darse internamente su propia ley y regir su comportamiento por normas que ella misma determina.<sup>59</sup>

Por otra parte hay definiciones más extensas, en donde

57. García Leguardía, Jorge Mario. "Legislación universitaria de América Latina" UNAM, 1973, pág. 176.

58. Vallado Berrón, Fausto E. Ob. Cit. Pág. 17.

59. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 30

abarcán también sus finalidades así como actividades: ... la autonomía Universitaria, que es la forma que reviste la descentralización administrativa de la función educativa superior consiste en la facultad que los poderes públicos han venido concediendo a nuestra Casa de Estudios, desde su fundación en el año de 1917, para estructurarse en la forma que técnicamente considere más conveniente para el mejor cumplimiento de esa función, sin más limitaciones que las fijadas por la propio Ley.<sup>60</sup>

Consideramos a la AUTONOMIA UNIVERSITARIA, en términos generales, como la facultad, la independencia de que goza una Universidad para normar sus funciones, cuando expresamente se le concede por la Constitución General, la Constitución Estatal, un Estatuto o Ley Orgánica correspondiente, expedidos por el Poder que tenga facultades para ello, y mediante las cuales puede organizarse técnicamente, docente, económica y administrativamente, con personalidad jurídica propia.<sup>61</sup>

También el sistema político ha definido a la autonomía universitaria a través de su máximo representante, el cual lo ha hecho protegiendo a la fisonomía del Estado frente a la institución de la Universidad, es así como en el año de 1975, el Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez al inaugurar los cursos lectivos universitarios afirmó:

La autonomía universitaria se robustece en la medida misma en que la propia institución demuestre su capacidad de gobernarse, a la vez que resuelve sus dificultades mediante mecanismos propios y cumple con sus objetivos...

... La autonomía entraña derechos y obligaciones para la Universidad y para sus miembros. Así como el Estado debe respetar la autonomía, los universitarios reconocemos que el uso de una autonomía mal entendida compromete y vulnera nuestra Casa.<sup>62</sup>

60. "La universidad en el mundo" Ob. Cit. Se. Audiencia, pág. 27

61. Breaunste, Alberto. "Trayectoria de la autonomía universitaria en México" Gaceta C.C.H. Abril 1975, pág. 19

62. Gaceta UNAM. Tercera época, Vol. IX, No. 36, marzo 1975, pág.3

Hay quienes por otra parte relacionan a la autonomía universitaria con los cambios políticos que sufre el Estado, es decir que al aceptar este tipo de concepto, tenderíamos claramente a la pérdida o extinción de los fines que persigue la Universidad.

Autonomía es el derecho de los universitarios para organizarse en defensa de sus intereses, y es también la prerrogativa de actuar en la vida política en apoyo a los movimientos de transformación social que demandan las grandes masas populares sin más limitaciones que las que marca la Constitución General de la República. <sup>63</sup>

Otros tantos estudiosos, del presente tema de la autonomía de la Universidad, llegan a equiparar de la manera más errónea a ésta última con el concepto de extraterritorialidad, al decir que: La autonomía universitaria garantiza a todos sus miembros la libre expresión y la coexistencia de las diversas ideologías y corrientes del pensamiento. Esta autonomía no sólo debe ser académica y presupuestaria, sino que debe ejercerse dentro del concepto de la extraterritorialidad que haga inviolable los recintos universitarios, para que así sea inviolable el pensamiento. <sup>64</sup>

## 2.2 LA DESCENTRALIZACION

La Universidad es un organismo típico de la descentralización. Su autonomía consiste en la capacidad para formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad. La autonomía comprende diversos aspectos siendo el primero de ellos el de la autonomía de gobierno del que se deriva la facultad de nombrar y remover sus propias autoridades, fijando sus atribuciones y los mecanismos de designación; autonomía académica que significa la potestad de nombrar y remover su personal académico según normas libremente formuladas, fijan sus planes y programas de investigación, expedir títulos, certificados, así como revalidar estudios; autonomía administrativa y financiera, que le

---

63. "La universidad en el mundo" Ob. Cit. 7a. Audiencia, pág. 28

64. Pige, Domingo. "II Conferencia latinoamericana de difusión cultural y extensión universitaria", México, 1972, pág. 99.



permite adoptar sistemas de gestión que considere adecuadas y una libre disposición de su patrimonio.

En este mismo orden de ideas, la asociación internacional de universidades resolvió formular una recomendación que indica que las universidades están en condición de realizar mejor sus finalidades si tienen posibilidad de resolver los siguientes puntos:

- a) Cualesquiera que sean las formalidades, la universidad deberá tener el derecho de seleccionar su propio cuerpo de profesores, administradores y autoridades.
- b) La universidad deberá responsabilizarse de la selección de sus estudiantes.
- c) Las universidades deberán responsabilizarse de la formulación de los currícula para cada grado y el establecimiento de niveles académicos.
- d) Cada universidad deberá tener el derecho de tomar las decisiones finales sobre programas de investigación que lleva a cabo, y
- e) Dentro de amplios límites, debe tener el derecho de distribuir sus recursos financieros, espacio, equipo, propiedades, capital, inversiones, etcétera. <sup>65</sup>

Podemos resumir el concepto que anteriormente se ha establecido, como la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura (autonomía académica), la cual no existiría de manera generalizada y completa si la Universidad no tuviera el derecho de organizarse, de funcionar (autonomía administrativa) y de aplicar sus recursos económicos (autonomía económica) como mejor lo crea conveniente, todo ello dentro de los lineamientos normativos que indica la Ley Orgánica.

Acudiendo a la fuente primaria de investigación (diccionario) encontramos que el concepto de descentralización se refiere a la transferencia de sus funciones que hace la Administración en favor de personas jurídicas u órganos con personalidad distinta a la suya. <sup>66</sup>

65. Toral Azuela, Alfredo. "Concepciones de autonomía" Ob. Cit. pp. 111-112.

66. "Enciclopedia básica en color" Adesa Ediciones DANAE, Madrid, España, 1973.

Se sabe que la descentralización administrativa tuvo su origen y evolución técnica en Francia, mediante la institución que llamaban establecimiento público descentralizado, el cual regía por la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado en el servicio a prestar, además con independencia económica que diera amplitud y flexibilidad a las necesidades económicas del servicio público y libre de los factores y problemas que establecen los servicios centralizados del gobierno, ya que en base a éstas ideas, el personal era totalmente distinto de la burocracia y se regía por un estatuto jurídico especial.

En la actualidad dicha descentralización administrativa se plasma materialmente en los organismos o empresas descentralizados, las cuales se consideran como personas morales que han sido creadas por el Estado (Poder Legislativo a través de leyes o bien por el Poder Ejecutivo por medio de decretos), las cuales tienen forma jurídica diversa, con el objeto y funciones propias que denotan una atribución técnica especializada, ya sea para el positivo cumplimiento de prestar un servicio público, o para la explotación de recursos naturales o bien para la obtención de recursos destinados para fines de asistencia social; lógico es pensar que los recursos económicos con que llegue a realizar tales funciones, se los otorgue total o parcialmente el Estado, a través del aprovechamiento de un impuesto en particular, de subsidios, concesiones, entre otros.

Por su parte el maestro Gabino Fraga nos dice que la descentralización administrativa consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central, una relación que no es la de jerarquía.<sup>67</sup>

Sobre el mismo criterio el maestro Miguel Acosta Romero ha definido que "la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la administración pública para desarrollar:

- a) bien actividades que competen al Estado,
- b) o que son de interés general en un momento dado a través de organismos creados especialmente para ello dotados de: 1.-Personalidad jurídica, 2.- Patrimonio y

67. Fraga, Gabino. "El derecho administrativo", Editorial Porrúa, 9a. edición, México, 1962, pág 208.

## 3.- Régimen jurídico propio". 68

Es decir que de acuerdo con el criterio del maestro Acosta Romero, se entiende que es necesaria la existencia material de una Ley emanada del poder Legislativo o bien alguna disposición por parte del Poder Ejecutivo para el efecto de que el organismo descentralizado quede con su debida personalidad jurídica, dando como resultado la constitución de una Ley Orgánica que regule administrativa y jurídicamente la conformación, funciones, actividades y objetivos que desee alcanzar el mismo, es decir con su régimen jurídico propio. Al mismo tiempo deberá contar con órganos representativos (colegiados y unipersonales) los cuales toman características muy diversas en cuanto a funciones y conformaciones, pero que siempre tienden a la finalidad de decidir en asuntos especiales o esenciales en el desarrollo de actividades y administración del organismo descentralizado.

Consecuentemente al existir una personalidad y régimen jurídico propio del organismo, así como de sus órganos de representación, tendrán que contar necesariamente con un patrimonio, el cual se encuentra formado por aquellos bienes y derechos, así como de subsidios que le otorgue la Administración Central, que posee en un momento dado para el logro de sus metas fijadas.

Haciendo un análisis generalizado y superficial de lo anteriormente establecido, sería admisible aceptar que en la U.N.A.M. se dan los requisitos para catalogarse como un organismo descentralizado de la administración central, no obstante esto se tiene que aclarar que la descentralización tiene que ver con la manera de cómo se presta y organiza el servicio; y la autonomía con el grado de dependencia que une al organismo que presta el servicio, frente al poder central representado por el Estado.

... los matices que se observan en las distintas instituciones universitarias, referidos al nombramiento de sus autoridades, al régimen patrimonial, etc. son aspectos de la AUTONOMIA diversa de que goza cada una de ellas y no variedades de la DESCENTRALIZACION; está es uniforme, la autonomía, en cambio, presenta grados y sólo puede definirse frente al conjunto de la legislación y de los usos y costumbres en los que se resuelve la relación gobierno central -

68. Acosta Romero, Miguel. "Teoría general del derecho administrativo" UNAM, Textos universitarios, 1975, pág. 93.

Universidad. 69

### Comentario

Es así como finalmente se comprende que el funcionamiento de la UNAM no se puede equiparar con el que realiza algún otro organismo descentralizado, como podría ser Petróleos Mexicanos (PEMEX), esto en base a las consideraciones que se ejemplifican de la siguiente manera:

- 1.- PEMEX tiene una descentralización concretamente administrativa frente a la Administración Pública, es decir frente al Gobierno del cual depende. Por su parte la UNAM no depende, su descentralización administrativa, de la Administración Pública, o sea frente a la Secretaría de Educación Pública, sino que su descentralización es concretamente del Estado, así lo estatuye su Ley Orgánica en el artículo primero.
- 2.- La organización de PEMEX ha sido establecida por el Poder Legislativo o bien por el Ejecutivo, del primero a través de su Ley Constitutiva y sus reglamentos, y del segundo mediante acuerdos, circulares, resoluciones o decretos. En cambio la organización de la UNAM no es estatuida por ninguno de los poderes anteriores, sino que le es acordado por el Consejo Universitario a través del Estatuto General de la institución, en base a lo dispuesto por su Ley Orgánica, la cual establece el derecho para que se organice como mejor le convenga, respetando las disposiciones generales de la misma Ley.
- 3.- El órgano colegiado así como el unipersonal que representa a PEMEX, son nombrados directamente y al libre arbitrio del Poder Ejecutivo; no así los de la UNAM, quienes son nombrados por la Junta de Gobierno, cuyos integrantes fueron nombrados por el Consejo Constituyente, y que se renueva paulatinamente por medio del Consejo Universitario, en acorde a lo dispuesto en su Ley Orgánica, éste último órgano es nombrado y representado directamente por los universitarios.

---

69. González Avelar, Miguel. "Legislación mexicana de la enseñanza superior", México, 1974, pág. 40.

- 4.- El servicio público prestado por PEMEX, que se traduce en la explotación, transformación y distribución de hidrocarburos, es del exclusivo control de la Federación; y por su parte el servicio público otorgado por la UNAM, que se plasma en organizar, investigar para extender los beneficios de la enseñanza superior, no es competencia exclusiva del Gobierno Federal, sino que constitucionalmente este servicio lo pueden prestar los particulares, organizaciones privadas y los gobiernos estatales.
- 5.- Por la misma dependencia directa en que se encuentra PEMEX en relación del Gobierno Federal, aquél tiene la obligación de comprobar a éste último, el manejo del patrimonio perteneciente a el mismo. Por lo que toca a la UNAM, no tiene la obligación de dar cuentas del manejo de su patrimonio a ninguna dependencia de la Administración pública.

Hablando acerca de la dependencia existente entre los organismos descentralizados y el Ejecutivo Federal, el maestro Gabino Fraga ha dicho que "los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana, carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el jefe del Ejecutivo, tanto por que éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los Consejos de Administración, y por que el director o gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como por que su régimen les está impuesto por lo órganos centrales del Estado".<sup>70</sup>

### 3. LA EXTRATERRITORIALIDAD Y LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria es un concepto que se desliga del todo con el término de extraterritorialidad, esto en base a lo que se ha estudiado con anterioridad referente a la naturaleza jurídica de la UNAM.

Respecto a la extraterritorialidad el maestro César Sepúlveda ha escrito que la inviolabilidad del local que ocupa la embajada o legación constituye uno de los derechos más aceptables y mejor fundados de los agentes diplomáticos. Se ha pretendido hacer reposar ésta inviolabilidad de domicilio en una inadmisibles ficción: la extraterritorialidad, o sea, que el pedazo de terreno que ocupa ese local se considera como si fuese territorio ex-

70. Sepúlveda, César. "Derecho internacional", Editorial Porrúa, 8a. edición, México, 1977, pág. 154.

tranjero. 71

De esta manera concebimos que la inviolabilidad de los locales universitarios se sustenta constitucionalmente en la garantía de inviolabilidad del domicilio tanto de personas individuales, como de colectivas; a saber la parte primera del artículo 16 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, estatuye que: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Es decir para que las fuerzas públicas lleguen a actuar dentro de los locales universitarios, se requiere mandato judicial, tal y como ha quedado precisado anteriormente o bien una solicitud específica y directa de las autoridades de la UNAM pidiendo el apoyo o auxilio de la fuerza pública.

Sin embargo la simple existencia de órdenes de carácter judicial (aprehensión, cateo, etc.), no es suficiente, constitucionalmente hablando, para fundar un allanamiento a la Universidad, sino que además se requiere la existencia de un delito que funde legalmente la validez de dichas órdenes judiciales.

En consecuencia, el allanamiento por la fuerza pública de cualquier Universidad Autónoma, aún ordenado por autoridad judicial, es ilegal cuando se dirige contra grupos definidos de la comunidad universitaria; anticonstitucional, por implicar, inexcusablemente, infracción de la garantía de inviolabilidad de domicilio... 72

#### Comentario

No debemos entender confusamente que los universitarios, como ciudadanos comunes que pertenecemos a la sociedad, estamos fuera del ámbito jurídico o potestad de los poderes públicos que representan al Estado, sino que estaremos regulados por las mismas normas jurídicas que rigen también a aquellos que no son universitarios.

Fuera de México, algunos otros países sí llegan a reconocer la extraterritorialidad de los recintos universitarios, tal es el  
-----

71. Fraga, Gabino. Ob. Cit. pág. 350.

72. Vallado Berrón, Fausto. Ob. Cit. pág. 31.

caso de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la cual establece la inviolabilidad de sus recintos y muebles, por parte de los particulares y de las autoridades, personas que bajo ningún pretexto o motivo podrán penetrar en las instalaciones universitarias, a menos de que sea por requerimiento expreso y exclusivo del Consejo Universitario.

Del anterior criterio podríamos enfrentar legislaciones universitarias de algunos países que sostienen el sistema de no considerar a sus Universidades con privilegios de extraterritorialidad. Tal es el caso de la Ley de Universidades que rige en Bolivia, la cual indica expresamente a los recintos de la Universidad como parte exclusiva de la Nación, sujeta a las leyes de la misma, y que por tal motivo no pueden considerarse con ciertas concesiones de extraterritorialidad. El país de Cuba niega la autonomía de la Universidad, a tal grado de que las autoridades universitarias son nombradas por el Gobierno Central del Estado, no consintiendo que la institución universitaria se considere como un recinto con prerrogativas y privilegios que sólo se conceden a los países extranjeros a través de sus embajadas.

Cabe hacer el comentario de que para entender el porqué de algunas universidades consideran la extraterritorialidad en sus recintos universitarios, debemos hacer mención de que dicha situación siempre se presenta en correlación del sistema político-gubernamental que impera en el país de que se trate.

En la UNAM y específicamente entre estudiantes y profesores, existe la confusión de considerar a la autonomía universitaria y a la extraterritorialidad en un mismo plano, con iguales alcances y sentidos.

La autonomía universitaria ha sido entendida como una pequeña independencia, como un pequeño coto territorial de caza dentro del cual solamente pueden habitar, realizarse y vivir los universitarios. Ha sido considerado en forma falsaria como un pequeño estado dentro de otro y ésta es quizás la más desafortunada de las concepciones de la autonomía de la Universidad.<sup>73</sup>

Tal confusión se ha extendido e intensificado más en la actualidad; y siguiendo el criterio del maestro Jesús Silva H., podemos decir que dicho error en la apreciación de conceptos, se presentó a raíz del movimiento estudiantil de 1968 y subsecuentemente en el año de 1972.

Muchas personas piensan que, el hecho de que el ejercito y diver-

73. "La universidad en el mundo" Ob. Cit. 2a. Audiencia, pág. 43

sas corporaciones policiacas hayan incursionado en las instalaciones de la UNAM y al mismo tiempo golpeado a los universitarios, se tuvo que haber violado la autonomía universitaria. Tan grave se generó la confusión, que al día siguiente de la incursión (30 de julio de 1968), por instrucciones del entonces Rector de la Universidad, Javier Barros Sierra, se hizo en la torre de la Rectoría la bandera nacional en señal de duelo por haberse violado la autonomía de la institución. En tal ocasión pronunció un discurso, del cual transcribimos lo que se considera que generó la confusión:

Universitarios: Hoy es día de luto para la Universidad; la autonomía está amenazada gravemente. Quiero expresar que la institución, a través de sus autoridades, maestros y estudiantes, manifiesta profunda pena por lo acontecido. La Autonomía no es una idea abstracta; es un ejercicio responsable que debe ser respetable y respetado por todos... La Universidad es lo primero. Permanezcamos unidos para defender, dentro y fuera de nuestra casa, las libertades de pensamiento, de reunión, de expresión y la más cara: ¡nuestra autonomía!  
¡Viva la UNAM! ¡Viva la autonomía universitaria!<sup>74</sup>

A partir de este momento la mayoría de los universitarios relacionaron los conceptos de autonomía y extraterritorialidad dos conceptos totalmente diferentes entre sí. Como ya se ha apuntado anteriormente, por autonomía se entiende la facultad que tiene la UNAM para organizarse administrativa, académica y patrimonialmente, con la finalidad de alcanzar los fines de la misma institución, respetando las disposiciones contenidas en su Ley Orgánica; y la extraterritorialidad se entiende como la inviolabilidad del domicilio de los agentes diplomáticos, los cuales se consideran como si estuvieran fuera del territorio donde se encuentran y al mismo tiempo como si fuera parte del territorio de su propio país, siempre sometidos a las leyes de su País de origen.

Por su parte, el doctor Jorge Carpizo MacGregor escribió un editorial en el diario Excelsior el 18 de agosto de 1973, diciendo: El problema de la autonomía ha sido muy discutido y se ha insistido en que la autonomía no equivale a extraterritorialidad... en relación al domicilio, hay que tomar en cuenta que es lo que protege el artículo 16 constitucional, a través de la orden de cateo. El artículo 16 constitucional establece que las autoridades policiacas pueden penetrar en un domi-

74. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 161.



cilio particular, si tienen en su poder una orden de cateo expedida por un juez, en la cual se diga que personas y que objetos se van a buscar en un domicilio particular...

El mismo doctor Carpizo señala por otra parte que ... el domicilio de la Universidad no es un domicilio privado porque la universidad es una institución pública; sin embargo, hace el cuestionamiento sobre si el artículo 16 constitucional también ampara el domicilio de las instituciones públicas o solamente el de las personas privadas.

Otro eminente universitario, el doctor Alfonso Noriega Cantú en la revista Los Universitarios de fecha 31 de agosto de 1973, escribió:

"Se viene jugando con la frase que dice que la autonomía no es extraterritorialidad. La aceptamos de una manera general, por cuanto siempre hemos sostenido que el pueblo, en un acto de soberanía creo su constitución a la que estamos sometidos todos, en particular el rector y los poderes públicos, los que para el pensamiento democrático son únicamente el conjunto de funcionarios designados de conformidad con las normas constitucionales y legales para cumplir la voluntad popular. Partiendo de estos principios definimos la autonomía universitaria como la potestad constitucional de la cultura, de vivir y desarrollarse libremente, sin más limitación que respetar el orden jurídico plasmado en la carta de Querétaro. Pero justamente porque la autonomía significa una vida plenamente libre dentro del orden constitucional, implica potestad de exigir que la respeten todos, incluidas las autoridades, y el derecho de reclamar que los poderes públicos, cumplan puntualmente la constitución, el orden jurídico y la libertad de la casa de la cultura. Por lo tanto la frase autonomía no es extraterritorialidad no quiere decir que los universitarios tengamos que someternos a las veleidades de los funcionarios que no saben cumplir sus deberes".

Relacionado con el mismo asunto, el ilustre universitario Mario de la Cueva expresa, en el editorial del diario Excelsior, del 14 de agosto de 1973.

"Se piensa que es inadmisibles la afirmación de que la no territorialidad solo puede aceptarse de una manera general porque supondría una extraterritorialidad particular y así es en efecto, porque si la constitución dispone que el poder judicial es el único que puede autorizar la entrada de la policía al domicilio

de la cultura, resulta indudable que ante el poder ejecutivo disfruta del fuero de la extraterritorialidad".

Volviendo al marco específico de la autonomía y recordando que si bien existen fundamentos y argumentos que justifican y defienden la autonomía universitaria, existen igualmente otras opiniones que difieren de las anteriores y visualizan la autonomía como un lastre para la universidad; entre estas opiniones figura la del representante de la UNESCO Jacques Torp, quien manifestó que "El academismo, verbalismo e ineficiencia impide a la universidad latinoamericana vincularse a los programas de desarrollo", afirmando que: debe abandonarse un privilegio que muchas universidades consideran sagrado y que es la autonomía. En uso de su autonomía, muchos centros de estudio de la región se han marginado del proceso general de desarrollo, reduciéndose su papel muchas veces a la producción de un recambio de cuadros para un sistema al que verbalmente se rechaza, en un enfrentamiento obligado -muchas veces con razón- con transitorios y conservadores equipos de gobierno, convertida, en algunos países en refugio de políticos de izquierda que no encuentran posibilidad de participación o expresión nacional, por la rigidez del sistema político, o por desencantados líderes políticos, ha perdido su vigor natural, enfrascada en estériles pequeñas batallas -muchas veces de carácter burocrático subalterno- marginándose del real proceso de cambio a que debiera estar vinculada en una situación normal.

El profesor Merikoski, en 1965, en la ciudad de Tokio dijo "Si la política y la opinión pública están convencidas de que la autonomía universitaria es un asunto de interés nacional, la autonomía estará eficazmente garantizada... para servir bien a la comunidad las universidades deben llevar a cabo programas de cooperación entre ellas mismas... la autonomía esta estrechamente ligada con las relaciones entre el estado y las instituciones de educación superior, como un todo. Esto implica asuntos de política general en relación al nivel de la educación universitaria el establecimiento de nuevas universidades y la creación de fondos públicos para las necesidades más importantes y urgentes.

Carlos Tunnermann, por su parte, sostiene:

La autonomía que se da frente a los poderes del Estado, proporciona el marco jurídico que permite el amplio ejercicio de la libertad académica, base de toda enseñanza genuinamente universitaria. No se trata con la autonomía de crear un Estado dentro de otro Estado ni de contraponer un poder a otro poder. La autonomía es condición que permite a la universidad cumplir la tarea que le es propia, impone por cierto, serias responsabilidades, pues la Universidad es dueña de su desti-

no, debe responder por lo que haga en el uso y disfrute de su libertad. El que hacer de la universidad consiste, fundamentalmente, en el cumplimiento de sus funciones, una de las cuales es, por cierto, la función crítica, que la autonomía debe preservar a toda costa. Esta función crítica la Universidad debe aplicarla, primero que nada a su propia estructura y a sus planes y programas, para juzgar si realmente está cumpliendo con el cometido que la sociedad espera de ella. La autonomía debe provocar el divorcio entre la Universidad y su medio. 75

Podemos concluir que la ya citada infiltración a los recintos universitarios, ocasionando daños y atropellos a la misma, no violó la autonomía de la Universidad, en virtud de que todas las instalaciones de la UNAM forman parte del territorio nacional. Es muy cierto que se violó la garantía constitucional que consagra la inviolabilidad del domicilio, de igual forma es muy cierto que se cometieron varios y diversos delitos en contra de la Universidad y los universitarios, pero no así la autonomía universitaria, la cual queda precisada más ampliamente en el siguiente capítulo al analizar su conformación a través de la teoría tripartita de la misma.

---

75. Toral Azuela, Alfredo. Ob. Cit. pp. 112-118.

## **CAPITULO IV**

### **PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA**

## HACIA UNA TEORIA TRIPARTITA DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Como se ha visto anteriormente, la autonomía universitaria ha sido un concepto no siempre entendido en el mismo sentido por los estudiosos de la materia y aún por las propias legislaciones universitarias.

Sin embargo es conveniente establecer que dicho concepto nace implicando en su conformación tres partes tan básicas, que al faltar una de ellas se estaría extinguiendo la esencia misma de la Universidad. La autonomía es la capacidad de la Universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica y disponer de sus fondos con plena libertad.<sup>76</sup>

Comprendemos que la única forma mediante la cual la Universidad puede cumplir con sus objetivos, es a través de su constante libertad frente a cualquier factor externo de poder (particular o público), dando como resultado que en la medida en que mayormente se independice, mejor será el cumplimiento de sus funciones, las cuales, de acuerdo al artículo primero de la Ley Orgánica de la Universidad, son ... 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 mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura. Tal es la importancia en el ejercicio de dichas funciones, que motiva a grupos de poder económico y político a intentar manejar a la Universidad en beneficio de intereses particulares, poniéndola a su servicio.

Por tal motivo se ha otorgado a través de la Ley Orgánica de la UNAM vigente, elementos bastantes para hacer posible el cumplimiento de las funciones de la institución que llegan a conformar la autonomía universitaria (autonomía académica, administrativa y económica).

... se afirmó la necesidad de que la Universidad sea una institución con plena autonomía en lo docente, en lo administrativo y en lo económico.<sup>77</sup>

76. Villoro, Luis. "El régimen legal y la idea de la universidad", Cuadernos de Cultura Política Universitaria, México, UNAM, 1972. pág. 5.

77. García Leguardía, Jorge Mario. Ob. Cit. pág. 176. Al hacer referencia al Acuerdo No. 3 del Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas.

Al analizar la Ley Orgánica de la UNAM, el maestro Jesús Silva Herzog deduce que la autonomía consiste únicamente en la libertad de los universitarios para organizarse académicamente, administrativamente y financieramente. Al mismo tiempo consagra como principio fundamental la libertad de cátedra.<sup>78</sup>

La proposición que se hace en el presente estudio, es el establecimiento de una teoría tripartita de la autonomía universitaria, lo que se fundamenta en las anteriores anotaciones y en declaraciones que provienen del sector oficial, mediante las cuales se da el reconocimiento y validez a los elementos integrantes de la ya mencionada teoría tripartita. Reconocimiento hecho por el propio Presidente de la República Licenciado Gustavo Díaz Ordaz, en su informe de Gobierno del primero de septiembre de 1968 en cual expresó:

Como universitario, estoy con el Honorable Consejo de la Universidad Nacional Autónoma de México, cuando define a la autonomía como la libertad de enseñar, investigar y difundir la cultura; autonomía académica, que se complementa con la autonomía legislativa, como capacidad para darse sus propios ordenamientos; y con la autonomía administrativa, como derecho de organizarse, de funcionar y aplicar sus recursos económicos como lo estime más conveniente...<sup>79</sup>

## 1. ELEMENTOS

Los elementos integrantes de la teoría tripartita de la autonomía universitaria en base a la Ley Orgánica de la UNAM son:

### 1.1 ACADEMICO

Se entiende como el derecho que tiene la Universidad de nombrar y remover por sí misma su propio cuerpo de profesores (personal docente), a través de procedimientos y requisitos que la misma institución determine.

Artículo 14°. Las designaciones definitivas de profesores e investigadores deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente

-----

78. Silva Herzog, Jesús. Ob. Cit. pág. 91

79. Vallado Berrón, Fausto E. Ob. Cit. pág. 26.

idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos...

De igual manera implica la absoluta libertad y responsabilidad en la formación y aprobación de planes y programas de estudio e investigación, teniendo derecho de tomar decisiones finales sobre los mismos, así como la completa libertad para programar y realizar investigaciones científicas que considere conveniente y que vayan en acorde a las condiciones y problemas nacionales (artículo 1° última parte). Además está facultada para seleccionar sus alumnos mediante las pruebas y requisitos que considere necesarios.

De acuerdo a la fracción III del artículo 2° de la citada Ley, la UNAM tiene derecho para organizar académicamente a sus bachilleratos, siempre ajustándose a los requisitos que en materia de educación secundaria exige la Secretaría de Educación Pública. La fracción IV y V del mencionado artículo estatuye la libertad que tiene la institución de expedir certificados de estudios, grados y títulos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que para tal efecto se requieran. Está facultada para otorgar validez a los estudios que se realizan en algunos otros recintos universitarios (nacionales o extranjeros), cumpliendo con los requisitos que en materia de Enseñanza Pública se requieran.

En relación al aspecto académico, la autonomía implica que la Universidad puede por sí misma nombrar y remover a su personal académico, a través de los procedimientos y requisitos que ella misma señale, seleccionar a sus alumnos, mediante las pruebas y condiciones que considere necesarios; elaborar y aprobar sus planes y programas de estudio y de investigación; expedir certificados de estudio; otorgar revalidación a estudios que se hagan en otros establecimientos, etcétera. 80

La Unión de Universidades Latinoamericanas, desde su primer Congreso ha formulado algunas declaraciones respecto al concepto de autonomía, de entre las cuales se encuentra la que "implica el derecho de designar al personal docente y administrativo y removerlo en las condiciones que fijen sus estatutos; el régimen de selección de estudiantes, los planes de estudio y las exigencias para obtener un diploma universitario deben ser también de competencia exclusiva de la Universidad; completa libertad para programar y realizar

80. Pinto Mazal, Jorge. Ob. Cit. pág. 7.

las investigaciones científicas que considere convenientes ... 81

## 1.2 ADMINISTRATIVO O DE GOBIERNO

Esta característica de la autonomía implica el derecho que tiene la Universidad de elegir y remover libremente a sus autoridades y personal administrativo en la forma que lo determinen sus estatutos, es decir una libre designación de sus autoridades, sin que la calificación de su legitimidad provenga de intereses externos a la institución.

A saber la Ley Orgánica de la UNAM, específicamente en la fracción I del artículo 2°, establece que la institución esta facultada para organizarse como mejor crea conveniente y de acuerdo a sus funciones y finalidades, respetándolos lineamientos trazados por la misma Ley.

Asimismo señala de una manera enunciativa-limitativa, las autoridades que conforman y tienen en sus manos la dirección de la UNAM (Artículo 3°). Indica la libertad que tiene la institución para establecer el procedimiento a seguir para la selección y formación primaria y posteriormente secundaria de la Junta de Gobierno (artículo 4°) así como los requisitos a cubrir para ser un componente del mismo órgano colegiado y las funciones que desempeñará éste último (artículo 5° y 6°). Lo mismo sucede con el Consejo Universitario, al cual le señala sus elementos de conformación y al mismo tiempo sus funciones, que van encaminadas a la organización y mejor funcionamiento de los elementos técnico, docente y administrativo de la Universidad (artículo 7° y 8°). Por lo que respecta al Rector Patronato, Directores y Consejos Técnicos de Facultades, Escuelas e Institutos, se estatuye de manera particular los requisitos y funciones que implican el desempeño de sus funciones respectivamente (artículos 9°, 10°, 11° y 12°).

Respecto al gobierno interno, la autonomía permite a la Universidad organizarlo como mejor lo estime, dentro del marco de la Ley que la rige; nombrar y remover autoridades y funcionarios; establecer sus funciones, señalar los requisitos que deben llenar éstas; los procedimientos a través de los cuales son nombrados o designados. La autonomía faculta, también a la Universidad nombrar a su personal administrativo, establecer las normas que rijan

81. García Leguardía, Jorge Mario. Ob. Cit. pág. 178



las relaciones entre la Universidad y este personal, sin que éstas puedan ser contrarias o establezcan derechos inferiores a las leyes laborales.

Cabe hacer mención que con la potestad que tiene la UNAM de elegir sus propias autoridades y de estructurar su régimen interior, con independencia del poder público, se está otorgando la garantía de orden público, de que la posible diferencia que pudiese existir entre los fines de la universidad y los intereses del poder público, no trascienda a una supeditación de los primeros hacia los segundos.

### 1.3 ECONOMICO

Tomando como fundamento los fines que persigue la UNAM, expresados en el artículo 1° de su Ley Orgánica, llegamos a concebir que es necesario el derecho de la libre disposición de sus recursos financieros, para distribuirlos entre las diversas actividades que tienen como fin llegar a complementar los fines mencionados.

La Universidad, en uso de esta parte de su autonomía, formula sus propios presupuestos y goza de amplia libertad en cuanto a la inversión, administración, y disposición de sus bienes, sin perjuicio del control del Estado, es decir manejo total de su patrimonio sin supervisión o fiscalización ajena.

El patrimonio de la Universidad se compondrá por muebles, inmuebles, efectivo, valores, créditos, legados, donaciones, fideicomisos, derechos y cuotas entre otros, además del subsidio anual que le otorga el Gobierno Federal en cada ejercicio fiscal (artículo 15°). Aparecen en ésta parte los bienes de dominio público, destinados exclusivamente a prestar el servicio público de impartir enseñanza o educación universitaria, dichos bienes serán inalienables e imprescriptibles; y en el momento en que alguno de los bienes deje de prestar el servicio mencionado, previo procedimiento ante el Patronato de la Universidad, se declararan como bienes susceptibles de ser apropiados por personas privadas, (artículo 16°).

Se hace referencia a que una de las funciones que competen al Patronato, es el de designar al Contralor y Auditor

-----

Interno de la UNAM los cuales tendrán la obligación de llevar correctamente la contabilidad y la de preparar la cuenta anual, así como mensualmente informar de la marcha de los asuntos económicos de la institución, al propio Patronato. Todo esto dentro de las propias disposiciones reglamentarias que ha dictado la Universidad (artículo 10, fracción V).

El aspecto financiero de la autonomía implica la libre disposición por parte de la Universidad de su patrimonio; ésta puede distribuir internamente y como lo considere mejor sus propios recursos y los provenientes de subsidios u otras fuentes; puede elaborar su presupuesto y controlar su ejercicio, a través de los órganos y mecanismos que ella misma determine, elaborando cada fin de ejercicio la cuenta correspondiente para hacer<sup>83</sup> del conocimiento de la comunidad universitaria.

Autonomía universitaria es, esencialmente, la libertad en enseñar, 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 más conveniente, es decir, si no poseyera una autonomía administrativa; y si no disfrutara de 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>84</sup>

Concluyendo este tema, cabe hacer notar que no muy pocas personas han confundido el concepto de autonomía (el cual se ha detallado con anterioridad), con el término de libertad de cátedra e investigación, por lo que se aclara que es muy cierto que estos dos principios están íntimamente relacionados, pero no al grado de implicarse uno al otro. La Universidad siempre ha tenido y tendrá relaciones con el Estado, por lo que en la actualidad la autonomía se refiere exclusivamente a dichas relaciones; y la libertad de cátedra y de investigación ha sido generada y desarrollada dentro de la institución, es decir que es un concepto interno relativo a

83. Pinto Mazel, Jorge. Ob. Cit. pág. 8.

84. Pinto Mazel, Jorge. Ob. Cit. pág. 275. Al hacer referencia a Don Javier Barros Sierra, en la Declaración del Consejo Universitario 1966.

la vida dentro de la misma UNAM.

## 2. EVOLUCION LEGISLATIVA DEL ARTICULO TERCERO CONSTITUCIONAL

El Estado entiende a la Educación Nacional Superior, desde el punto de vista legislativo, como la capacitación técnica o profesional de los ciudadanos, por medio de un estudio intensivo de las ciencias, sus teorías y sus prácticas, y de las técnicas para el desempeño de una profesión, cuyo ejercicio requiere del otorgamiento de un título, o bien para el desempeño de una actividad diferente a la profesional, actividades encaminadas a la comprensión y solución de los problemas nacionales. Todo lo anterior considerando que el Estado tiene la obligación de impartir el servicio público que implica la educación, a través de las instituciones que a diferentes niveles componen el sistema Educativo Nacional, aclarando que la impartición de la educación, se hará dentro del marco legal que conforman las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es por ello necesario analizar y comprender la dialéctica legislativa constitucional que ha tenido la educación nacional de nuestro país a lo largo de 73 años en que se ha venido desarrollando; teniendo varios y diversos matices, que han surgido de acuerdo a las necesidades y circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales que se plantean en determinado momento histórico.

A saber en el año de 1917 al culminar la Revolución Mexicana se suscribe en Querétaro la Constitución Política de nuestro país, en la cual se plasman las necesidades por las que atravesaba por ese entonces el pueblo mexicano. Uno de esos problemas era la ignorancia de la mayoría de los habitantes, que servía como base para seguir subsistiendo la explotación de las clases desprotegidas económicamente. Por tal motivo se legisló en materia educativa a través del artículo tercero, plasmando la garantía constitucional de la enseñanza y que es un fiel reflejo de la vida política, económica y social que se venía gestando en esa época. Dicho precepto constitucional quedó establecido de la siguiente manera:

### 2.1 ARTICULO 3º CONSTITUCIONAL DEL 5 DE FEBRERO DE 1917

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se impartan en los establecimientos particulares.

## PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Como ha de notarse, existe una clara tendencia de apartar totalmente a las corporaciones religiosas del ámbito educacional. Es lógica tal suposición, si tomamos en cuenta que por varias décadas la enseñanza estuvo dirigida e influenciada por la religión, coadyuvando a la explotación de la clase marginada, en beneficio de la clase en el poder. Por una parte niega a las corporaciones religiosas el poder dirigir escuelas en donde se imparta la educación elemental, no obstante que el mismo numeral señala que la enseñanza será libre.

El nuevo gobierno constitucionalista trata de cubrir todas las facetas de la educación nacional, al señalar que ésta, cuando es impartida por el sector oficial, tendrá la característica de ser laica. Con éste término abarca todo tipo de educación, pero al mismo tiempo deja abiertas algunas opciones para que las corporaciones religiosas (sector particular) puedan intervenir en la educación, ya que enuncia de manera limitativa que la educación impartida por los particulares será laica, únicamente en lo referente a la primaria, elemental y superior.

De manera escueta también señala que los particulares al dedicarse a la impartición de la enseñanza primaria, tendrán que estar controlados bajo la supervisión oficial, no estableciendo algún sistema o procedimientos a seguir para tal efecto quedando a la libre interpretación de los interesados, si las escuelas profesionales (que no señala el artículo de referencia) estarían o no sujetas a la supervisión oficial.

Por otra parte, y también de manera limitativa, señala que únicamente la enseñanza primaria que imparta el Estado será gratuita, preguntándonos si la enseñanza profesional o preparatoria sería o no gratuita. Se vuelve a mencionar que tal disposición se creó con varias fallas de interpretación legislativa, que se vinieron a reafirmar a los siguientes años de su formulación.

El presente artículo constitucional no se reformó inmediatamente, sino que tardó 17 años, esto en virtud de que la problemática educacional, en relación con el aumento de la natalidad en nuestro país, no se había presentado con tal magnitud, por lo que dicha reforma se presentó hasta el año de 1934, donde de una manera más extensa y explicativa se refería a los fines que tendría la educación nacional, dándole mayor énfasis a los mismos.

## 2.2 ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL DEL 13 DE DICIEMBRE DE 1934

La educación que imparta el Estado será socialista y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social.

Sólo el Estado -Federación, Estados y Municipios-, impartirán educación primaria, secundaria y normal. Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación en cualquiera de los tres grados anteriores, de acuerdo en todo caso con las siguiente normas:

- I. Las actividades y enseñanzas de los planteles particulares deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de éste artículo, y estarán a cargo de las personas que en concepto del Estado tengan suficiente preparación profesional, conveniente moralidad e ideología acorde con este precepto. En tal virtud, las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o preferentemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas directa o indirectamente con la propaganda de un credo religioso, no intervendrán en forma alguna en escuelas primarias, secundarias, normales ni podrán apoyarlas económicamente;
- II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado.
- III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente en cada caso, la autorización expresa del Poder público.
- IV. El Estado podrá revocar en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas. Contra la revocación no procederá recurso ni juicio alguno.

Estas mismas normas regirán la educación de cualquier tipo o grado que se imparta a obreros y campesinos.

La educación primaria será obligatoria y el Estado la impartirá gratuitamente.

El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa, entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que todos aquellos que las infrinjan.

Podría llegarse a confundir el término "socialista", referente a la educación que imparta el Estado, ya que éste suele llegarse a entender como un régimen de organización socio-económico basado en el principio de la propiedad pública de los medios de producción, no obstante que el sentido de los legisladores, al reformar el presente artículo, se refería a que la educación tendría una proyección claramente nacional, es decir que abarcará a todos los habitantes de nuestro país.

Nuevamente con esta reforma, se reafirma el antagonismo de la educación nacional hacia las corporaciones y doctrinas religiosas, no siendo necesario señalar disposiciones para tal efecto; al mismo tiempo plasma una tendencia un tanto más realista, ya que uno de los fines de la educación, sería la de atacar el fanatismo y los prejuicios, conceptos con carácter subjetivo que se refieren a actitudes positivas o negativas, fundadas en la creencia impuesta por el medio y que es capaz de resistirse a aceptar información realista.

Lógicamente tales conceptos eran los que tendían a desaparecer del ámbito de la enseñanza de los jóvenes en formación educacional: lo cual se lograría al canalizarlos en la instrucción científica, dentro de un concepto racional y exacto de la sociedad, así como de sus elementos que se desarrollan alrededor de la misma.

Es categórico tal precepto al señalar por regla general, que el Estado a través de los Municipios, Gobiernos locales y de la Federación, es el único ente capacitado constitucional-

mente para impartir la educación primaria, secundaria y normal, no haciendo mención de algunos otros grados o tipos de la misma.

Se ha dicho que la excepción confirma la regla, y así excepcionalmente el Estado se encuentra facultado para autorizar dentro del marco constitucional, a los particulares para que puedan impartir educación exclusivamente en los tres grados mencionados anteriormente; entendiéndose por lo tanto que no se daba oportunidad a particulares para el establecimiento de escuelas profesionales o de otro grado diferente a los enunciados.

Se enumeran requisitos y lineamientos a seguir para que los sectores particulares puedan habilitarse en el establecimiento de escuelas, desarrollando así la educación nacional. A saber tales lineamientos se conforman concretamente en que las escuelas particulares tendrían que adherirse al fin específico que enmarca el propio artículo 3° Constitucional, de tal manera que el Estado sancionará a través de la aprobación o desaprobación, la capacidad que constitucionalmente se requiera para complementar tal finalidad; lo que hace como consecuencia que los sectores particulares (con tintes religiosos), no podrán intervenir educacional ni económicamente en los tres grados que enmarca el artículo constitucional de referencia.

Aparece un nuevo principio en la educación nacional, principio que era necesario especificar para que el sentido revolucionario de esta materia empezara a conformarse, es decir que al darle la categoría de obligatoriedad a la educación, se estaría ejerciendo una reciprocidad de funciones entre el Estado y los ciudadanos, por lo que por una parte los mexicanos estamos obligados a adquirir la educación básica, que en última instancia beneficiaría a la Nación, y por la otra, la obligación del Estado para lograr tal objetivo de manera totalmente gratuita.

Con las anteriores características, la educación nacional logró, desde el punto de vista constitucional, una vida de 12 años, en la cual se presentaron nuevas ideas y situaciones sociales y económicas que dieron origen a una nueva reforma, la que trajo consigo algunos conceptos referentes a las realidades y necesidades de nuestro país.

2.3 ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1946

La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios-, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia:

- I. Garantizada por el Artículo 24 Constitucional la libertad de creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:
  - a) Será democrática, considerando a la democracia, no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.
  - b) 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 política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura y,
  - c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para 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 de individuos;
- II. Los particulares podrán impartir educación en todos los tipos y grados, pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado, destinada a obreros y campesinos, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno;
- III. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior.



#### PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

deberán ajustarse, sin excepción a lo dispuesto en los párrafos inicial, I y II del presente artículo, y además deberán cumplir los planes y programas oficiales;

- IV. Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros o a campesinos;
- V. El Estado podrá retirar, discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares;
- VI. La educación primaria será obligatoria;
- VII. Toda educación que el Estado imparta será gratuita
- VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Se reafirma la convicción de la finalidad que pretende lograr el Estado, al impartir educación, incluyendo algunos conceptos más claros, tales como Patria solidaridad, independencia y justicia, términos que abarcan con mayor amplitud el sentido mismo de la educación nacional, en beneficio de la comunidad.

Podemos entender que este artículo es una conformación generalizada de su contenido anterior a la reforma de referencia, y como se anotaba con anterioridad, se incluyeron algunos conceptos por demás interesantes y progresistas, de entre los que se cuentan que la educación tendrá un carácter absolutamente democrático, teniendo éste último un sentido especial, es decir que la educación nacional se hará con el objeto de desarrollar y mejorar económica, social y culturalmente a los integrantes de la sociedad, en cuanto a su sistema de vida se refiere. Todo ésto en base a un sistema

## PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

político social, en donde la voluntad del pueblo se plasma o proyecta en sus órganos de representación, y estos a su vez en las disposiciones legales que surgen en beneficio de nuestro país.

Se le otorga el carácter de nacional a la educación, en virtud de que ayudará a toda la nación al mejoramiento y aprovechamiento de aquellos elementos que motivan y sirven para su desarrollo, tales como los económicos, políticos, sociales, humanos y culturales, los cuales sin su protección e independencia, se estarían negando los fines propios del Estado en materia de Educación.

Tal educación contribuirá en gran forma a la convicción, por parte de los mexicanos, del principio de igualdad y fraternidad lo cual se logra con la convivencia humana; además teniendo estas bases educacionales en la comunidad, se llegan a proyectar en la apreciación de la dignidad humana y en la integración de la familia, lógicamente beneficiando a la sociedad entera.

Establece que los particulares están facultados para impartir educación en todos los tipos y en todos los grados existentes, esto aclara la grave confusión que se venía gestando a raíz de la reforma constitucional de 1934. Es de presuponer que las corporaciones religiosas, en su plan de entes particulares, queriendo impartir educación, se encontraban fuera de ésta facultad, concretamente en la educación, primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos, en donde se ha llegado a forjar la ideología elemental de los mexicanos. No es por demás añadir que dicha facultad, los obligaba a cumplimentar con las finalidades y sentidos que persigue el Estado en materia educacional, así como los requisitos que para tal efecto establece el propio Poder Público a través de sus dependencias oficiales competentes.

Tomando en consideración la extrema delicadeza que representa el impartir la educación nacional, el Estado se encuentra facultando para que a su consideración y libre arbitrio apruebe o niegue las autorizaciones a particulares, para la impartición de la misma, así como desconocer la validez de estudios realizados en establecimientos particulares.

De igual manera se reafirma su carácter de gratuita y obligatoria, la educación, facultando al Congreso de la Unión para que legisle en esta materia, con la finalidad de im-

plantar los requisitos de forma a seguir para el buen desempeño de tal actividad en todo el país. (Federación, Estados y Municipios).

Es así como el artículo 3° Constitucional establece los principios rectores de la educación mexicana, y a él se adecúan todos los ordenamientos que regulan la enseñanza superior del país. La norma constitucional es, pues, el lazo que da un principio de unidad y de sentido en la educación nacional. Dicho principio se presenta en la educación superior a través de la reforma de 1980, en la cual se establece una fracción más a las ya existentes, modificando únicamente el orden de las dos últimas.

#### 2.4 ARTICULO 3° CONSTITUCIONAL DEL 9 DE JUNIO DE 1980

Con fecha 1° de octubre de 1979, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para adicionar el Artículo Tercero Constitucional. Nueve meses después el 9 de junio de 1980, se publicó el Decreto con la adición correspondiente de la nueva fracción VIII al Artículo 3°, que a la letra dice:

VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán 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, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

La anterior fracción VIII pasó así a ser la IX, con el mismo texto:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y

coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a este servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan. <sup>85</sup>

Podemos concluir que la anterior reforma, trajo consigo dos aspectos fundamentales de la educación superior del país; por una parte se eleva a rango constitucional la autonomía de la Universidad, la cual de manera concreta define como la facultad y responsabilidad de gobernarse por sí mismas, por consiguiente dicha constitucionalidad alcanza los elementos constitutivos de su teoría tripartita. Todo esto adecuándose a los fines que persigue el Estado al impartir la educación nacional (primera parte del presente artículo) y en base a los principios de libertad de cátedra e investigación, así como de libre análisis y discusión de ideas.

Se ha dicho que una ley surge como consecuencia de una necesidad imperante en determinado momento, y con repercusiones a gran número de habitantes, tal es el caso de la presente reforma; si se considera que la educación nacional en todos los tipos y grados, es un elemento propio para el desarrollo de la sociedad mexicana, y que especialmente es el tema que nos trata (educación universitaria) surgen los resultados o productos de dicha enseñanza, es imprescindible el establecimiento de la autonomía universitaria a nivel constitucional, en virtud de que todas las instituciones, de grado superior tienen que cimentar su desarrollo y objetivos educacionales en una plena autonomía la cual haga manifestar abiertamente, a las instituciones universitarias, sus comienzos e investigaciones realizadas en beneficio de la sociedad entera, y sin ningún tipo de ingerencia externa, las cuales desvirtuarían y perjudicarían tales fines.

---

85. Rangel Guerra, Alfonso. Ob. Cit. pp. 112-113.

### 3. EL EJERCICIO DE LA AUTONOMIA

¿Cómo ejerce su autonomía la Universidad? Es frecuente que los derechos permanezcan como declaraciones de principios carentes de aplicación, ¿Corresponde la autonomía a ese catálogo? definitivamente no. Por el contrario, el ejercicio de la autonomía resulta de una profunda y arraigada convicción de toda la comunidad y está más allá de toda duda que forma parte, ya, de la tradición educativa mexicana y corresponde a una de las más caras aspiraciones de los universitarios. La autonomía de la Universidad Nacional es, por tanto, un precepto vigente e incontrovertido.

La comunidad ejerce su derecho de autonomía designando autoridades sin intervención ajena, distribuyendo los recursos de que dispone sin cortapisa alguna, formulando y modificando sus planes y programas de enseñanza, investigación y difusión de la cultura y, en suma, regulando todos los aspectos de su vida interna mediante una intensa labor legislativa.

En el curso de los primeros cincuenta años de vida autónoma, las normas de carácter general emanadas del Consejo Universitario pasan de los dos centenares y representan, en tiempo invertido y en fórmulas acuñadas para el mejor trabajo de la Institución, uno de los más formidables esfuerzos que una sola institución haya realizado en el país. Acaso lo más trascendente de esa actividad sea que entre los universitarios se haya desarrollado una íntima convicción de respeto por la legalidad que, en momento de graves conmociones internas, ha permitido rescatar la vida institucional del Caos. Así, la acción de la Ley ha permitido mantener el trabajo creativo de la Universidad, protegerla de toda suerte de embates y, sobre todo, crear una nueva mentalidad cívica: la del predominio de la ley.<sup>86</sup>

### 4. EL PROBLEMA DE LO ACADEMICO Y LO LABORAL

Una de las ventajas que trajo la reglamentación de referencia es la que distingue entre lo que es el campo laboral y el área académica, cuando se lee en el artículo 353-L de la Ley Federal

-----

86. Carpijo MacGregor, Jorge. "Reformas legislativas en la Universidad Nacional Autónoma de México. 1973 - 1976". México, 1976.

del Trabajo que corresponde exclusivamente a las universidades e instituciones autónomas por ley regular los aspectos académicos. Estos aspectos académicos no están del todo deslindados en ese ordenamiento, pero sí en el Artículo 3º fracción VIII de la Constitución, únicamente que aquí se encuentran inmersos dentro del contexto de la "autonomía universitaria", esta, a su vez, la integran varios elementos que la constituyen como tal y como su estudio sale de los límites de este trabajo, por hoy solo queremos dejar asentado que: las universidades cuando realizan "sus fines de educar, investigar y difundir la cultura" están dentro del universo académico, ubicación que no se pierde al "determinar" sus "planes y programas" y no menos acontece al fijar "los términos de ingreso, promoción y permanencia" del personal académico que labora en esos centros de cultura. <sup>87</sup>

Por su parte, los sindicatos han argumentado que dichos conceptos, no obstante, tienen matices laborales y citan a manera de ejemplo, la definitividad y estabilidad del personal académico, diciendo que su naturaleza es laboral y que por el contrario, no revisten aspectos académicos, como se ha hecho notar.

Sin embargo, es muy importante señalar que en la negociación con los citados organismos gremiales deben encontrarse "excluidos de la contratación colectiva aquellos aspectos que afecten la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines propios de las universidades e instituciones de educación superior por Ley, haciendo especial énfasis en los planes y programas que son aprobados por los órganos académicos de esas casas de estudio y, si en un momento dado, un contrato colectivo llegara a contemplar alguna cuestión constitucional y/o legalmente excluido de la negociación colectiva, es claro que la cláusula respectiva debe reputarse nula por inconstitucional y/o por contraria disposición de orden público en términos del artículo 5º de la Ley Federal del Trabajo. <sup>88</sup>

Por otra parte, y en referencia a la ya antes mencionada problemática laboral universitaria, surge una solución generalmente aceptable para las partes en el conflicto, ya que los trabajadores universitarios (académicos y administrativos) estarán regidos por el Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, y no por que  
-----

87. Lesclieur Velasco, Armando. Ob. Cit. pág. 82.

88. Orozco Henríquez, José de Jesús. "Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las Universidades públicas". UNAM, 1984. pág. 123.

## PERFECCIONAMIENTO DE LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA

la Universidad sea un ente con finalidades de obtener lucro o ganancias en base a la explotación de su capital o patrimonio, ni mucho menos por que los trabajadores al servicio de la Universidad sean considerados como trabajadores que tengan una labor subordinada estrictamente al patrón y por consiguiente supeditado a las ganancias que se obtengan por la explotación de su fuerza de trabajo, sino por que de manera excepcional se registrarán dentro del título de "Trabajos Especiales", regulado en la Ley Federal del Trabajo vigente, y que lógicamente no podrán apartarse de los lineamientos rectores de la institución universitaria: AUTONOMIA Y LIBERTAD DE CATEDRA E INVESTIGACION.

## CONCLUSIONES



## CONCLUSIONES

- 1.- La creación de la Universidad en la Nueva España, se debió a los intereses religiosos políticos que prevalecían en esa época, en virtud de que las personas interesadas en el establecimiento de dicho centro universitario fueron por una parte, los misioneros que tenían como finalidad el de cristianizar a los nativos y por consiguiente el de implantar todo un sistema religioso que perdurara por años, lo cual se lograría al egresar de la institución, algunos estudiosos e investigadores que siguieron su misma ideología; además de que indirectamente serviría como elemento de apoyo para que la Corona siguiera predominando aún en la Nueva España. Por otra parte encontramos la intervención de las autoridades civiles, las cuales se esforzaron en conseguir tal creación del centro universitario, con el propósito de que el sistema político de la Corona Española perdurara indefinidamente en el territorio conquistado; lo que consecuentemente trajo consigo una marcada influencia político-religiosa en la ideología de los estudiantes de la naciente Universidad.
- 2.- La Universidad Colonial, al tener una ideología, muy característica de la Corona Española, no evolucionó al mismo grado en que se gestaban los cambios en las situaciones históricas y políticas de la Nueva España, por tal motivo al pasar a la etapa de Independencia, la institución universitaria arrastró todas sus fallas y vicios; es por lo que al ver una Universidad desubicada de la realidad social; fue presa fácil de los constantes movimientos políticos de nuestro País, por lo que al mismo tiempo no se cumplía con los objetivos mínimos por los que había sido creada.
- 3.- Destaca la importante intervención de Don Justo Sierra en la evolución de la Universidad, ésta a través de su Proyecto de Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de 1861, en la cual se preveía la reglamentación patrimonial y organizativa, con características propias de dependencia directa del Estado.

Desde el punto de vista científico, se pretende liberar a la enseñanza superior y secundaria, de la tutela del Estado, pero no así de la obligación que tiene éste de prestar el servicio público que se proyecta en la impartición de la enseñanza, por tal motivo el Estado subvenciona a la institución universitaria es decir que los gastos generados por ésta serán cubiertos por el Gobierno, y que es éste el encargado de su organización y funcionamiento, pero no así de su desenvolvimiento científico. La mayor y definitiva objeción que obstaculizó a dicho Proyecto de Ley, fue el

hecho de que en esa época (1881) no se contaba con una buena cimentación educativa básica, que pudiera reforzar la educación superior, lo que daba como consecuencia que toda la edificación de la enseñanza universitaria fuera totalmente infructuosa.

- 4.- Con su nueva intervención en materia universitaria en el año de 1910, siendo Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes, Don Justo Sierra considera que la objeción contundente a su anterior Proyecto de Ley, ha quedado en ese momento subsanada, en virtud de que el País había adquirido suficiente capacidad educacional básica y que por lo tanto el momento histórico había llegado para la instauración de la Universidad Nacional. Al mismo tiempo reafirma a través de su nueva Ley Constitutiva de la Universidad Nacional de México (1910), los principios de independencia científica y de dependencia organizativa o de representación de la Universidad en relación directa del Estado. Otorga debida importancia al elemento alumno, al considerarlo como un ente capacitado para representar algunos intereses de la Universidad. Así el 22 de septiembre de 1910, el Presidente Don Porfirio Díaz, inaugura y da comienzo una nueva vida de la Universidad, dándole a ésta característica de persona moral y capacitada jurídicamente de acuerdo a su personalidad.
- 5.- Habiéndose desligado la Universidad de la influencia que tuvo de la Iglesia, cayendo inmediatamente en el dominio de la esfera político-gubernamental, se presentaba el momento de suprimir esta última influencia de la enseñanza superior es por lo que Félix Palavicini hace surgir el Proyecto de Ley que autoriza la autonomía de la Universidad Nacional, mediante el cual pretende independizar gradualmente a la Universidad del ámbito del Estado; en una primera etapa el Gobierno se obliga a otorgar una partida a la Universidad, con el objeto de que pague sueldos del personal administrativo y docente, así como el del mantenimiento de sus instalaciones, es decir dando únicamente la posibilidad para que la Universidad, en vías de subsistencia, se le otorgue una cantidad considerable para el efecto de cumplimentar los fines de la misma; todo lo anterior se estipula entre tanto la Universidad se llega a normalizar para que se pueda controlar y desarrollarse por sí sola. Los razonamientos eran aceptados, en virtud de que nuevamente el País no se encontraba económicamente capacitado para sostener la enseñanza superior y la elemental al mismo tiempo por lo que el llegar el momento en que la Universidad pudiera sostenerse por sí misma, podrían destinar la mayor parte de sus recursos económicos a la educación elemental.

- 6.- En el año de 1929 se logra la autonomía universitaria, con determinadas limitaciones por parte del Ejecutivo Federal dicha meta se logró al aparecer y desarrollarse algunos hechos estudiantiles (oposición al sistema de reconocimientos y evaluaciones, desordenes entre profesores y alumnos, enfrentamientos entre alumnos y la fuerza pública, entre otros), que por su naturaleza misma no tenían como finalidad absoluta de lograr la autonomía de la Universidad. A lo anterior el Estado no podía permitir desórdenes y focos de agitación en el País, ya que se presentarían próximamente las elecciones presidenciales, por lo que no deseaba ningún problema político, y más aún que la mayoría de los universitarios miembros del conflicto, reconocían y apoyaban presidencialmente al maestro José Vasconcelos, quien pertenecía a la corriente oposicionista al régimen.

El presidente en turno, Emilio Portes Gil, resolvió políticamente el problema estudiantil suscitado, al otorgar una semi-autonomía a la Universidad, ya que por ejemplo era él quien directamente nombraba al Rector de la institución y que además supervisaba la distribución de la partida económica que el Estado otorgaba; semi-autonomía que, en ningún momento los integrantes del movimiento estudiantil habían solicitado y mucho menos se encontraban preparados para recibirla, es por lo que no les importó que aún el Ejecutivo Federal interviniera indirectamente en la vida de la Universidad.

- 7.- La plena autonomía universitaria, desde el punto de vista legislativo, se pulió y perfeccionó gracias a la gran diversidad de ideas, y proyectos de ley que se dieron con anterioridad a la Ley Orgánica de 1933. Lógicamente en dichos proyectos se referían a la Universidad como una organización independiente y por ende favorables a la institución, vislumbrándose en ellos los elementos propios de su constitución, es decir obligación del Estado de contribuir económicamente a su sostenimiento, creación del Consejo Universitario, órganos de representación unipersonal (rector y directores), autonomía docente, intervención indirecta del Ejecutivo Federal, entre otras; la mayoría de los cuales no se llevaron a la práctica en su momento de creación, debido a la inestabilidad política de nuestro país y por consiguiente a los intereses personales creados en torno a la educación nacional.
- 8.- Nuevamente y debido a errores y fallas que venía arrastrando la Ley Orgánica de 1929, así como los constantes problemas políticos estudiantiles que se gestaban con periodicidad y que en múltiples ocasiones, alejaban a la Universidad de los fines por lo que fue creada, en perjuicio de los intereses

políticos del Gobierno, surge la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México (1933), con características propias que se catalogan en plena autonomía. El Estado otorga la autonomía a la Universidad con intención específica: desean reducir políticamente a la institución universitaria del ámbito nacional, la cual se venía convirtiendo en un foco de oposición al régimen político del Estado y al mismo tiempo motivaba su desaparición ya que al decretarle absoluta autonomía por parte del Estado, obligaban a la comunidad universitaria a valerse con sus propios medios, lo que con posterioridad dio a demostrar que la Universidad era incapaz de gobernarse económica y organizativamente por sí sola. Se denota con lo anterior que el objeto del Estado al entregar la plena autonomía era el de alejarse por siempre y no responsabilizarse más de la Universidad, dando como resultado la desaparición del carácter Nacional que venía proyectándose en dicha institución.

- 9.- La Universidad al no tener por sí misma la suficiente capacidad de gobierno, acude sumisamente a pedir al Estado lo que anteriormente le correspondía por derecho (subsídío). Esta Ley Orgánica (1933) que fue creada al vapor, atendiendo intereses políticos del Estado que prevalecían en esa época, trajo consigo problemas que posteriormente afectaron la estructura y actividades de la Universidad, mismas que se fueron subsanando con sus respectivos y posteriores Estatutos que reglamentaron dicha Ley (1934, 1936 y 1938) los cuales se referían al aspecto organizativo de la institución universitaria. Debido nuevamente a un problema estudiantil que hace renunciar al Rector de la Universidad en turno, y a la necesidad de conformar en una sola Ley, las modificaciones hechas con anterioridad, desaparece la Ley Orgánica que dio plena autonomía a la institución universitaria, creándose por tal motivo la actual Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (30 de diciembre de 1944). Con esta nueva Ley se le devuelve su carácter de Nacional a la Universidad, de igual forma estatuye la creación del CONSEJO UNIVERSITARIO CONSTITUYENTE, el cual tendría toda la responsabilidad organizativa y funcional de la misma.
- 10.- Se destacan en la Ley Orgánica vigente tres principios que derivan de la definición misma de Universidad: como una corporación pública dotada de plena capacidad jurídica y que tienen como finalidad el impartir educación superior; separación de las autoridades universitarias, en relación al aspecto ejecutivo y técnico o científico; y comunidad de cultura, conformada por universitarios (profesores y alumnos), siendo sus fines de complementación. Al mismo tiempo se le devuelve a la Universidad su carácter de Nacional.

- 11.- La Universidad se encuentra gobernada por sus propios miembros (profesores, investigadores, alumnos y empleados), por lo que al tener el carácter de autónoma, en cuanto a su aspecto de gobierno (autoridades universitarias), lo hace a través de dichos miembros, según sea el caso. De lo que se desprende que entre profesores e investigadores y la Universidad no existe relación laboral, en donde la UNAM sea patrón y el personal docente sea trabajador, en virtud de que el profesor o investigador es al mismo tiempo órgano representativo de la institución a través de delegar su voluntad en dicho órgano. Además de que el trabajo desempeñado por un catedrático no se cataloga como un trabajo subordinado, ya de que lo contrario se estaría atentando contra el principio de la libertad de cátedra o investigación, así como de la garantía constitucional de libre expresión. No obstante lo anterior, en ningún momento los derechos del personal docente en relación con la Universidad, serán inferiores a los que estatuye la Ley Federal del Trabajo.
  
- 12.- Después de una prolongada y difícil disertación entre aceptar o no la adición del apartado "C" del artículo 123 constitucional, se llegó finalmente a un acuerdo entre las partes en el conflicto, al decidirse que los trabajadores universitarios se regularán constitucionalmente por el apartado "A" del citado artículo. Aclarando que esto es en base a que la Universidad no se debe considerar como un ente con finalidades de obtener lucro conforme a la explotación de su capital, ni tampoco por que los trabajadores universitarios se consideren como elemento subordinados al patrón y por consiguiente supeditado a las ganancias que se obtengan por la explotación de su fuerza de trabajo, sino que excepcionalmente se adecúan a tal apartado, en virtud de que la Ley Federal del Trabajo los regirá de manera especial, todo esto de acuerdo a la reforma constitucional que sufrió el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente.
  
- 13.- La autonomía universitaria no es equiparable por ningún concepto al de extraterritorialidad, ya que por la primera se entiende la facultad que tiene la Universidad para organizarse administrativa, académica y patrimonialmente, no implicando que el terreno de sus instalaciones sea considerado como fuera del territorio nacional, ya que de lo contrario la Universidad sería como un pequeño territorio perteneciente a un país que no sea el nuestro, y por lo tanto sometido a las leyes del país que se trate.

- 14.- Concretamente la teoría tripartita que se propone en el presente estudio, se proyecta en su totalidad al analizar la Ley Orgánica de la UNAM vigente, encontrando el aspecto académico, organizativo o de gobierno y el financiero o económico de la autonomía Universitaria, con una figura importante y diferente pero no ajena a la mencionada autonomía, es decir la libertad de cátedra e investigación, entendiéndose como la libertad de expresar y analizar las ideas y procedimientos inherentes a la investigación y enseñanza de la Universidad. Por lo que respecta a la autonomía universitaria se concibe como la aptitud legal de la institución para organizarse y regirse de acuerdo a los fines por lo que fue creada acatando siempre los lineamientos de su Ley Orgánica.

Es necesario hacer notar que la conformación de los elementos de la teoría tripartita, es tan básica, que al faltar uno solo de ellos, se estaría extinguiendo la esencia misma de la Universidad, conformación que se reafirma al estar ajeno a cualquier factor externo de poder (público o privado), y que por lo tanto se logra más fácilmente el cumplimiento de los objetivos universitarios.

- 15.- Los elementos que integran la teoría tripartita de la autonomía universitaria son:

a) **ACADEMICO.** Derecho que tiene la UNAM de nombrar y remover libremente a su personal docente, de acuerdo a los requisitos que la institución fije.

b) **ADMINISTRATIVO O DE GOBIERNO.** Derecho que tiene la institución universitaria de elegir y remover libremente a sus autoridades y personal administrativo, adecuándose a los lineamientos de sus estatutos.

c) **ECONOMICO O FINANCIERO.** Derecho de disponer libremente de sus recursos financieros, para el efecto de distribuirlos entre las actividades que tienen como objetivo complementar los fines de la Universidad.

- 16.- Nuestro país siempre se ha regido, en materia educacional, a través del artículo 3º Constitucional; de tal manera que de acuerdo a las necesidades educacionales y al mismo tiempo a las situaciones políticas y económicas por las cuales ha atravesado nuestro País, de la misma manera se han realizado algunas reformas al citado artículo adecuándose legislativamente al desarrollo del País. La última reforma se realiza, por una parte, en base a la problemática laboral universitaria, que hace pocos años se gestó al presentarse la propuesta del apartado "C" al artículo 123 Constitucional, por lo

## CONCLUSIONES

que se le dio una solución aceptable para la mayoría de los interesados; y por otro lado, dándole el tinte educativo, se eleva a rango constitucional la autonomía universitaria, situación legislativa que dio la debida importancia y trascendencia a la esencia misma de la Universidad, considerando que de ésta institución surgen los elementos que ayudarán a contribuir al desarrollo de nuestro País, de acuerdo a las necesidades que se presenten, tal es el motivo de las reformas constitucionales.

## **BIBLIOGRAFIA**



## BIBLIOGRAFIA

### TEXTOS

1. Acosta Romero, Miguel. "Teoría general del derecho administrativo". UNAM. Textos Universitarios. México 1975. Segunda Edición.
2. Becerra López, José Luis. "La organización de los estudios en la Nueva España". México, 1963.
3. Carpizo Macgregor, Jorge. "Reformas legislativas en la Universidad Nacional Autónoma de México. 1973 - 1976". México, 1976.
4. Carrancá, Raúl. "La universidad mexicana". Fondo de Cultura Económica. México 1969. Primera Edición.
5. Carreño, Alberto María. "Real y Pontificia Universidad de México (1536-1865)". UNAM. 1961. Primera Edición.
6. Caso, Antonio. "Antología del pensamiento filosófico. Obras Completas". UNAM, México 1972. Tomo VI.
7. De María y Campos, Alfonso. "Estudio histórico jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)". UNAM. Dirección General de Estudios y Proyectos Legislativos. México 1980. Primera Edición.
8. Dromundo, Baltazar. "Crónica de la Autonomía Universitaria de México". México 1978.
9. García Laguardia, Jorge Mario. "Legislación universitaria de América Latina". Unión de Universidades de América Latina. UNAM. México 1973. Primera Edición.
10. García Stahl, Consuelo. "Síntesis histórica de la universidad de México". México 1975.
11. Gómez Morín, Manuel. "1915 y otros ensayos". México 1973.
12. González Avelar, Miguel. "Legislación mexicana de la enseñanza superior". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1969. Primera Edición.
13. Hernández Luna, Juan. "La Universidad de Justo Sierra" México. SEP. 1948.

14. Hurtado Márquez, Eugenio. "La Universidad Autónoma. Documentos y Textos Legislativos". UNAM. México 1976.
15. Jiménez Rueda, Julio. "Historia jurídica de la Universidad de México". Facultad de Filosofía y Letras. UNAM. México 1955. Segunda Edición.
16. Lescaur Velasco, Armando. "Superación del personal académico". Cuadernos de legislación Universitaria Nueva Epoca Número 1 UNAM, Vol. I, 1986. México.
17. O'Gorman, Edmundo. "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México. 1910". Pensamiento Universitario Número 62, México, UNAM, 1986.
18. Palavacini, Félix. "Los Diputados". México, 1913.
19. Pinto Mazal, Jorge. "La autonomía universitaria". Antología. UNAM. Comisión Técnica de Legislación Universitaria. México 1974. Primera Edición.
20. Quirarte, Martín. "Gabino Barreda, Justo Sierra y el Ateneo de la Juventud". México. 1970.
21. Rangel Guerra, Alfonso. "La educación superior en México", Jornadas 86, El Colegio de México. 1983.
22. Rangel Nicolás "Apéndice a la Crónica de la Real y Pontificia Universidad de México". Tomo II. UNAM, México, 1931.
23. Sepulveda, Cesar. "Derecho Internacional". Editorial Porrúa. México 1977. Octava Edición.
24. Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Primer Tomo. Editorial Porrúa. México 1968. Cuarta Edición.
25. Sierra Justo. "Obras Completas". Discursos, Tomo V. UNAM. México 1948. Segunda Edición.
26. Silva Herzog, Jesús. "Una Historia de la Universidad de México y sus problemas". Editorial Siglo XXI. México 1979. Tercera Edición.
27. Toral Azuela, Alfredo "La Autonomía Universitaria" Cuadernos de Legislación Universitaria, Nueva Epoca. Número 1, Vol. I. México 1986. UNAM.
28. Vallado Berrón, Fausto E. "Proceso a la universidad y a los universitarios". Ediciones El Caballito. México 1973. Primera Edición.

29. Valadez, Diego. "El derecho académico en México". UNAM, México, 1987.
30. "La universidad en el mundo". Planteamientos varios en torno a la propuesta de Adición del Apartado "C" al Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM. Dirección General de Divulgación Universitaria. México 1977. Primera Edición.

**LEGISLACION**

31. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 1934, 1946, 1980).
32. Ley Federal del Trabajo. (vigente).

**OTRAS FUENTES**

33. Archivo Histórico de la UNAM. Fondo Universidad Nacional. Ramo Rectoría. Caja 3. Folder 49.
34. Diversos Folletos de Gaceta UNAM. y Gaceta C.C.H. de 1975 a 1990.
35. Enciclopedia Básica en Color. Adesa Ediciones DANAE. Madrid, España. 1973.
36. "Memorial" de Ricardo García Villalobos. Archivo Histórico de la Universidad.
37. Nuestro México. "La Autonomía Universitaria 1929". Fascículo Quincenal. UNAM. México 1984.
38. O'Gorman, Edmundo. "Justo Sierra y los orígenes de la Universidad de México", Revista de la Facultad de Filosofía y letras Número 33, México, 1949.
39. Soberón, Guillermo. La Universidad Nacional Autónoma de México, Pasado, Presente y Futuro. Revista de la Universidad. Vol. 28. Número 11, Julio 1974.