

## **EVOLUCION DEL CONCEPTO DE AUTONOMIA DE LAS UNIVERSIDADES**

**Por el Lic. Germán Escobar Ramírez**

Profesor en la Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C.

### *Antecedentes históricos*

Nuestro derecho administrativo tuvo como fuentes la doctrina, la legislación y la jurisprudencia francesas, de las cuales se alimentó durante mucho tiempo, y con base en ello denominó “establecimientos públicos” a las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin fuera el de la prestación de un servicio público.

La Enciclopedia Jurídica Omeba en relación con esta forma de organización administrativa dice: “el establecimiento público es la entidad administrativa, creada por acto legislativo, que goza de autonomía administrativa y personalidad jurídica, con patrimonio independiente, aportado en todo o en parte considerable por el Estado, a cuyo cargo está la prestación de un servicio público o actividad pública, bajo la tutela o control de los gobernantes”.

Para la doctrina francesa el establecimiento público representa el grado más alto de la descentralización por servicio, ya que a la autonomía técnica de los agentes directivos del servicio se suman la autonomía patrimonial y la jurídica.

La autonomía como uno de los elementos esenciales de la descentralización, permite que el ente descentralizado, legisle sobre sus propios asuntos y se organice como mejor le parezca, pero la mayor o menor extensión de la facultad autónoma que se conceda, varía según sea la clase de órgano y la actividad administrativa que realice. La ley determinará en cada caso la estructura y el funcionamiento de los diferentes organismos descentralizados.

Nuestra legislación considera a las universidades autónomas como los organismos descentralizados más avanzados.

La autonomía que el Estado otorga a las universidades a través de una ley orgánica, les permite normar su propio gobierno y desenvolverse académica, administrativa y financieramente en la forma que más les convenga para alcanzar sus objetivos.

En México, la autonomía universitaria tuvo que recorrer un largo camino. Se inicia con la delegación, continúa con la descentralización hasta alcanzar la independencia del Estado de manera plena y definitiva. De 1881, cuando Justo Sierra, presenta su proyecto de la Universidad Nacional, hasta 1929 cuando Emilio Portes Gil, sanciona la ley orgánica de ésta, transcurrieron cuarenta y ocho años durante los cuales se produjeron luchas ideológicas y enfrentamientos violentos.

A continuación se señalan los hechos más sobresalientes que tuvieron lugar para alcanzar la autonomía de la Universi-

dad Nacional Autónoma de México, los cuales fueron tomados de publicaciones de la UNAM y de la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior.

El día siete de abril de 1881 Justo Sierra Méndez, presentó ante la Cámara de Diputados su proyecto para la creación de la Universidad Nacional que vendría a substituir a la Real y Pontificia Universidad de México.

En este proyecto no se habló de autonomía pero fue la semilla que pretendía la libertad académica y la capacidad jurídica aun cuando el Estado intervendría en el control y vigilancia de la institución. Se objetó el proyecto y se sostuvo que el Estado no tenía por qué desprenderse de facultades que le eran propias creando una institución autónoma para que otro gobierne la casa que él paga y fundamentalmente que, no había una base suficiente en la instrucción elemental como para construir un vasto edificio de enseñanza superior que equivaldría a crear una pirámide invertida. Justo Sierra, fiel a su ideal siguió luchando durante veintinueve años hasta imponer su proyecto.

El veintiséis de mayo de 1910 el Presidente de la República General Porfirio Díaz, sancionó la ley constitutiva de la Universidad Nacional y en el Diario Oficial de fecha 18 de junio del mismo año se publicó la ley para todos los efectos legales.

Con esta ley se consigue la libertad académica y la personalidad jurídica pero el Estado no se desprende del mando, decisión, control ni vigilancia sobre la universidad porque se prevé que el ministro de Instrucción Pública es la máxima autoridad de la universidad; al rector lo nombra el Presidente de la República y lo condiciona a que anualmente rinda un informe de actividades al Secretario de Instrucción

Pública; la reforma a los planes de estudio, el manejo del dinero y el nombramiento de maestros, requiere la aprobación de la Secretaría de Instrucción Pública.

En 1912 estalla un conflicto en la facultad de jurisprudencia entre su director Luis Cabrera y los estudiantes, lo que produjo la creación de la Escuela Libre de Derecho que de algún modo separó el quehacer de la enseñanza del quehacer político y constituyó un avance más en la conquista de la futura autonomía.

En julio de 1917 don Venustiano Carranza, Presidente de la República, somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se proponen seis secretarías en el siguiente orden: la del Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio, los departamentos serían los siguientes: el Judicial, el de Salubridad y el Universitario al que correspondería la universidad. Se discutió y aprobó la supresión del Departamento Universitario y por tanto la universidad pasó a depender de la Secretaría de Estado.

Al conocer los maestros y alumnos de la universidad la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado presentaron un escrito a la Cámara de Diputados en el que de manera enérgica exigen la autonomía universitaria y en cuyo escrito se destacan los siguientes conceptos: “la Universidad Nacional de México se constituyó conforme a la ley promulgada el veintiséis de mayo de 1910, en un cuerpo docente cuyo objeto primordial fuese realizar en sus elementos superiores la obra de la educación nacional”. El Estado cedió parte de sus facultades que estaban en manos del Ejecutivo de la Unión a una persona moral que en lo sucesivo habría de ejercerlas. El acto de constitución del instituto al cual tenemos la honra de

pertenecer como profesores o alumnos, como directores de facultades o como miembros del consejo universitario, implica pues un acto de autonomía que, sin duda, forma la esencia de la universidad. Tal acto como todo en el principio de su evolución no abarcó cuanto los propósitos ideales de la concepción universitaria exigen, esto es, la emancipación no pudo ser desde el primer día absoluta y perfecta. Pero tiempo es ya de ampliarla hoy que la institución ha vivido cerca de dos lustros en época de tremendas conmociones. Porque 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”.

En este escrito se exige de manera contundente la autonomía universitaria ya no como una dádiva, sino como un derecho.

En 1918 se publica el decreto que concede la autonomía a la Universidad Nicolaíta. En este año el problema de la autonomía universitaria es materia de seria discusión por varios sectores de la población y en especial por las comunidades universitarias, debido a la amplia difusión que le daban los periódicos de circulación nacional y sobre todo, *El Universal*, el gobernador de Michoacán, Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, que estaba bien enterado de las gestiones de la autonomía universitaria, se adelantó para dar solución al problema y decretó la autonomía de la universidad michoacana de san Nicolás de Hidalgo.

También en 1918, poco después del decreto que concedió la autonomía a la Universidad Nicolaíta, se conoció

en México el manifiesto de los estudiantes, suscrito en Córdoba, Argentina que saludaba “a los compañeros de América toda” y se les “invitaba a colaborar en la obra de la libertad”. En este manifiesto se reclamaba “un gobierno estrictamente democrático”, “el derecho a darse su propio gobierno” que debía radicar principalmente en los estudiantes.

En 1920 el congreso de estudiantes se transforma en federación de estudiantes que día a día se consolida. En este año surge un conflicto en la Facultad de Derecho que finaliza con la conquista del derecho de nombrar un delegado al Consejo Universitario y el nombramiento de dos directores.

A partir de 1921 se organizan periódicamente congresos nacionales de estudiantes con un claro concepto de la función social de toda universidad.

De 1922 a 1929 los enfrentamientos entre autoridades universitarias y estudiantes son frecuentes y violentos.

A fines de abril de 1929 toma posesión como nuevo director de la Facultad de Derecho, Narciso Bassols, quien declara que aplicaría los reconocimientos trimestrales acordados por el Consejo Universitario en sustitución de los exámenes anuales; los estudiantes rechazan enérgicamente esta medida y ese hecho aparentemente sin importancia origina el gran movimiento estudiantil que concluye con la autonomía universitaria.

Para 1929 la Federación de Estudiantes Mexicana representa a cincuenta y cuatro escuelas de la capital y agrupa un total de veinticinco mil estudiantes, fuerza bastante para apoyar la huelga declarada el 9 de mayo, que en adelante será conducida y defendida hasta el final por los estudiantes de la Facultad de Derecho.

Las autoridades universitarias y el Secretario de Educación Pública respondieron con amenazas de severas medidas. El presidente provisional, Licenciado Emilio Portes Gil, quien ocupó el cargo del primero de diciembre de 1928 al 5 de febrero de 1930, asumió inicialmente la misma actitud arbitraria de las autoridades de la universidad y ordenó la clausura de la Facultad de Derecho; este hecho lejos de intimidar a los estudiantes, los incitó a afrontar las consecuencias cualesquiera que éstas fueran.

El 16 de mayo las autoridades universitarias deciden reducir el número de reconocimientos y reabren las inscripciones, pero esta oferta ya no satisface a los estudiantes y menos puede frenar la huelga.

Para el 18 de mayo las instituciones superiores de los Estados en su gran mayoría ya habían paralizado sus labores en apoyo al movimiento de huelga.

El 23 de mayo se enfrentan los estudiantes de la Facultad de Derecho con la policía y los bomberos, resultando gran número de heridos de ambas partes, hecho que atrajo la adhesión de otros planteles y captó la simpatía popular a favor de los estudiantes.

Ese mismo día la policía agredió a los estudiantes de medicina que lanzaban airadas protestas y ataques al gobierno por la arbitrariedad y el despliegue de fuerzas contra los estudiantes de la Facultad de Derecho. Al atardecer de ese día una gran manifestación estudiantil fue atacada en la avenida Juárez por bomberos y policías resultando numerosos lesionados.

En la misma fecha Alejandro Gómez Arias, presidente del directorio de la huelga y de la Confederación Nacional de Estudiantes, envía una enérgica carta al jefe del Departamen-

to Central en la que pide la destitución y castigo del jefe de la policía y el retiro inmediato de las fuerzas del orden público que cercaban la universidad.

El 24 de mayo los ánimos están demasiado exaltados y se producen nuevas manifestaciones; se exige el castigo del jefe de la policía como delincuente y se consigue la renuncia del Licenciado Narciso Bassols, Director de la Facultad de Derecho.

El 28 de mayo se presenta una gran manifestación frente al Palacio Nacional con grandes carteles en los que se exige la “reforma universitaria”. Ese mismo día el presidente Emilio Portes Gil, anunció que se otorgaría la autonomía universitaria como la única forma de solucionar el conflicto.

Portes Gil afirmó que se sentía “como un hombre de extracción universitaria y cerca de la vida estudiantil” y entre otras cosas subrayó que: “aunque no explícitamente formulado, el deseo de ustedes es el de ver su universidad libre de la amenaza constante que para ella implica la ejecución, posiblemente arbitraria en muchas ocasiones, de acuerdos, sistemas y procedimientos que no han sufrido previamente la prueba de un análisis técnico y cuidadoso, hecho sin otra mira que el mejor servicio posible para los intereses culturales de la República. Para evitar ese mal, sólo hay un camino eficaz: el de establecer y mantener la autonomía universitaria. Profundamente convencido de todo lo que antes digo, hoy mismo he formulado un proyecto de Decreto convocando al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para el estudio de la ley mediante la cual quedará resuelto el establecimiento de la universidad autónoma”.

Como epílogo de estos hechos, con fecha 10 de julio de 1929 se promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Después de 1929 la autonomía concedida a las universidades sólo fue cuestión de trámite, porque el gobierno ya había aprendido la lección que enseñó la comunidad de la Universidad Nacional. Esta, con su incansable aspiración de libertad y el justo éxito alcanzado, constituyó el patrimonio cultural de autonomía del cual las universidades son sus herederas.

*Marco constitucional de la autonomía concedida  
a las universidades públicas*

El artículo 3o. de nuestra Constitución Federal en su fracción VII dispone que: “Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio”.

En estrecha relación con el artículo constitucional transcrito se hayan las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 75 y 79 que establecen la creación de un órgano de auditoría superior de la Federación, al que se le encomienda la función de fiscalizar e investigar el manejo y aplicación de los fondos o dineros de la Federación, tanto de las dependencias y entidades de la administración pública

federal, como de los organismos constitucionales considerados como autónomos, incluyendo la fiscalización y vigilancia de los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, dentro de las cuales se hayan las universidades de los Estados.

Con motivo de las reformas mencionadas ha surgido la discusión que trata de precisar el concepto de autonomía de las universidades y en especial la administración de su patrimonio.

Quedan fuera de la discusión el concepto de autonomía orgánica y también el de autonomía técnica y el estudio se centra en la autonomía del patrimonio de las universidades.

Para tener una idea clara del manejo del patrimonio de las universidades y para saber si entregado el dinero de la Federación, éstas pueden disponer libremente del mismo, o bien deben sujetarse a la fiscalización del órgano de auditoría superior de la Federación, transcribo a continuación algunos conceptos de la doctrina en materia de organismos descentralizados por servicio: el maestro Fraga, dice que la descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa a la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ella las facultades indispensables para conseguir la unidad del Estado

El mismo autor antes citado menciona que: “Buttgenbach nos previene contra una posible confusión que puede ocurrir pensando que los organismos descentralizados por el hecho de tener una personalidad y un patrimonio especial constituyen personas distintas del Estado *con un patrimonio también distinto del Estado*”.

La Enciclopedia Jurídica Omeba menciona que Duguit, textualmente dice: “El tipo (de establecimiento público) lo ofrecen nuestras universidades, creadas por ley de 10 de julio de 1896 y organizadas por los grandes decretos de 1897. Cada una tiene su patrimonio autónomo *administrado bajo la inspección del Estado*<sup>1</sup>.

Gaston Jèze, al hablar de establecimientos públicos dice: “Cuando se satisface una necesidad general mediante el procedimiento del servicio público surge este problema: ¿con qué recursos se administra el servicio público? ¿con qué patrimonio administrativo se relaciona dicho servicio?... La regla general es la siguiente: los gastos de los diferentes servicios públicos vinculados con un mismo patrimonio general, se pagan con los recursos generales de este patrimonio: los gastos de todos los servicios forman una sola masa que pesa sobre el conjunto de los recursos del patrimonio general”<sup>2</sup>.

También se define la descentralización por servicio como: “El régimen de una entidad pública, que parcialmente administra asuntos públicos, con determinada autonomía y sin dejar de formar parte del Estado, *el cual no prescinde totalmente de su poder político regulador y de la tutela administrativa*”. (Royo Villanueva)

Desde otro punto de vista, pero relacionado con el tema que se comenta transcribo en lo conducente la “tesis Castro y Castro” (Revista *Memorias de las reuniones nacionales 1998 ANAIPES, A.C.*) que sostiene:

---

<sup>1</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo x, p. 799, Editorial Bibliográfica Argentina.

<sup>2</sup> Jèze, Gaston, *Principios generales de derecho administrativo*, p. 26, Editorial Buenos Aires.

“No puede admitirse la argumentación que niega rotundamente el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo a las universidades, consistente en que se trata de organismos descentralizados autónomos que no forman parte del Estado, porque precisamente siendo organismos descentralizados, no son sino una fórmula de organización de la administración pública, en la que si bien se da una desvinculación de dichos entes en diversos grados respecto de la relación jerárquica de la organización centralizada, no obstante ello, no se conciben fuera del Estado, sino dentro de él, sólo que por razones de eficacia y especialidad en la prestación del servicio que se les encomienda se les otorga una autonomía técnica o bien orgánica, o ambas, pero limitada y sujeta al orden jurídico y a sus propios fines”.

En otra parte de la revista de ANAIPES, A. C. ya citada se dice:

“Otro aspecto verdaderamente importante que señala la tesis, se refiere al tema del control financiero de las universidades, las que se consideran deben estar sometidas al control que se ejerce sobre los órganos públicos por parte del gobierno, por ser públicos los recursos que manejan, aun en la disposición de sus ingresos, las universidades públicas pueden ser objeto de control por parte del gobierno en la medida en que reciben un subsidio de éste y forman parte del mismo. En este sentido, al nutrirse de los fondos públicos, la universidad queda en dicho renglón contemplada en la cuenta pública, y su carácter de organismos descentralizados deben actuar en concordancia con las disposiciones de orden público pues autonomía no significa inmunidad ni extraterritorialidad”.

La doctrina invocada, coloca a las universidades, organismos descentralizados de servicio, dentro del Estado, para conseguir unidad, y sujeto su patrimonio al control y

vigilancia del Estado porque como lo afirma Gaston Jèze, los gastos de todos los servicios forman una sola masa que pesa sobre el conjunto de los recursos de patrimonio general.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia sostiene que en materia financiera y en la medida en que las universidades reciben un subsidio del gobierno, pueden ser objeto de control por parte de éste.

Ambos criterios son válidos e inobjectables, pero como nosotros queremos la autonomía financiera, entonces debemos conquistarla como lo hicieron aunque de distinta manera, quienes lograron la autonomía orgánica y la autonomía técnica.

Para conseguir la autonomía de fondos o dineros que entrega la Federación a las universidades y para evitar su fiscalización, se podría gestionar ante los órganos competentes, que se prohíba por una norma constitucional la intromisión del gobierno en la autonomía patrimonial como lo aconseja el maestro Burgoa.

También podría hacerse la misma gestión ante el Congreso, para que la ley ordinaria excluyera a las universidades públicas de la fiscalización e investigación de fondos o dineros que debiera realizar el órgano de auditoría superior de la Federación.

En razón de que las universidades están asociadas, la ANAIPES podría recomendar a la ANUIES, que se encargue de llevar adelante los trámites, gestiones o actividades que sean necesarias y que conduzcan a la conquista de la autonomía y libre disposición de los fondos que reciben las universidades de la Federación.

También considero que sería conveniente que la solicitud que se hiciera al órgano legislativo, tendría que estar firmada por los rectores de las universidades y presentada por conducto de la ANUIES.