Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y SU RANGO CONSTITUCIONAL*

Rafael PRECIADO HERNÁNDEZ

ACTUALMENTE todos los pueblos de occidente coinciden en considerar la enseñanza –primaria, secundaria y superior, como el medio insubstituible para conservar, acrecentar y transmitir las culturas nacionales y asegurar así su progreso integral. Ni siquiera el desarrollo económico o desarrollismo puede lograrse sin un apreciable nivel cultural generalizado; pues toda empresa productiva requiere personal directivo, personal administrativo y un alto porcentaje de obreros calificados. Y en todos ellos exige no sólo habilidad y capacidad para desempeñar ciertas tareas, sino también educación, la cual implica hábitos virtuosos como la lealtad, la obediencia, la honradez, el amor al trabajo vocacional, el respeto a los compañeros, el ahorro.

Esto significa que la cultura y su enseñanza comprenden instrucción y educación. La primera consistente en una amplia información intelectual acerca de los seres y las leyes que los rigen; y la segunda constituida por el conocimiento de los valores o criterios éticos fundamentales, así como de sus leyes que sirven de base a las normas religiosas, morales y jurídicas, rectoras de la conducta individual y social, y formadoras de hábitos virtuosos y del carácter personal, sin los cuales no es posible el progreso auténtico de los pueblos.

Hay, pues, una estrecha vinculación entre cultura y progreso, como entre cultura y enseñanza, esta última considerada especialmente en su instancia superior, que abarca la universitaria y la tecnológica; pues la tecnología es el fondo de la ciencia aplicada, y la unidad y profundidad del conocimiento científico sólo se alcanza en las mejores universidades.

No faltan quienes consideran que para el desarrollo estrictamente científico y tecnológico requeridos por el progreso, particularmente el económico, conviene separar la enseñanza de la investigación, encomendando la primera a las universidades y la segunda a instituciones independientes, como la Sociedad Max Plank; pero a este respecto observa con acierto Werner Weber: esto significa degradar a la Universidad y, ante todo em-

---

* Este artículo fue publicado originalmente en la *Revista de la Facultad de Derecho de México* en el número 117, tomo XXX, septiembre-diciembre de 1980, pp. 929-936.

pobrecer la enseñanza que en ella se imparte y sobre la que descansa la esperanza de las promociones jóvenes, poniendo en tela de juicio la investigación en general; con lo cual la misma investigación no se beneficia en nada; pues según lo demuestra la experiencia, uno de los efectos casi misteriosos de la Universidad consiste precisamente en que en ella, debido a su vinculación con la enseñanza académica, a la larga la investigación científica permanece viva, debido seguramente al carácter beneficioso de la crítica permanente que el investigador recibe a través de la enseñanza, a la conexión que en la Universidad existe entre las diversas ciencias, y a la incorporación amplia de nuevas generaciones de científicos.[1] En la universidad moderna ha dicho otro gran pensador, la unidad de investigación y enseñanza constituye uno de sus principios fundamentales.[2]

Estas ideas generales acerca de la importancia que tienen las universidades en la vida y para el progreso de todas las naciones, son evidentemente aplicables en el caso de nuestro México. Sólo que aquí ha sido necesario destinar buena parte de las energías de los universitarios, a la defensa de la Universidad Nacional, comprendida en esta expresión, todas las universidades de nuestras provincias, así como las escuelas e institutos libres de enseñanza superior.

Así lo muestran las palabras del egregio maestro don Ezequiel A. Chávez, al referirse a su segundo rectorado: "Me encuentro, expresa, en la obligación de reconocer, a pesar de todo, que en aquella época tuve que invertir la mayor parte de mis energías en un esfuerzo tan fatigoso e incesante, para evitar que la Universidad fuera víctima de atropellos de quienes, con buena o mala intención, deseaban hacer sentir su autoridad y su poder sobre ella, a la vez que otros, que nada tenían que ver con ella, intentaban convertirla en instrumento de ambiciones egoístas".[3]

Y la lucha defensiva a la vez que afirmativa del inmenso significado que la Universidad tiene para nuestra patria, también se revela en las palabras que transcribo a continuación, correspondientes a otro eminente universitario, rector en 1933-1934, el maestro Gómez Morín:

> El trabajo de los universitarios –decía– no es sólo un derecho sino una responsabilidad social bien grave.

---

[1] WEBER, Werner. "La nueva forma de la estructura universitaria", Colección de estudios alemanes dirigida por Victoria Ocampo *et. al.*, sobre *La Universidad: ensayos de autocrítica*, Buenos Aires, Editorial Sur, S. A., p. 113.

[2] H. P. BAHRDT. "La Universidad moderna", en *ob. cit.,* en nota anterior, p. 9 y ss.

[3] Citado por GARCÍA STAHL, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México,* 2ª. Edición, México, UNAM, 1978, p. 161.

> Ni la Universidad puede vivir ni los universitarios pueden trabajar con el fruto que la comunidad tiene el derecho de exigirles, si las condiciones de apoyo y de comprensión no se cumplen.
> El trabajo universitario no puede ser concebido como coro mecánico del pensamiento político dominante en cada momento. No tendría siquiera valor político, si así fuera planteado.
> Ha de ser objetivo, autónomo, como todo trabajo científico; ha de ser racional, libre como todo pensamiento filosófico.
> Y en cuanto debe incluir la preparación ética de los jóvenes, ha de ser levantado y responsable, no apegado servilmente a los hechos del momento ni a la voluntad política triunfante.
> La Universidad ennoblecida por la libertad y responsable, por ella, de su misión; no atada o sumisa a una tesis o a un partido, sino manteniendo siempre abiertos los caminos del descubrimiento y viva la actitud de auténtico trabajo y de crítica veraz; no sujeta al elogio del presente sino empeñada en formar el porvenir, dará a la República, cualquiera que sea el estado de organización social y política, la seguridad permanente de mejoramiento y renovación.[4]

Larroyo, quien recuerda estas palabras, señala, además, que el rector Gómez Morín creo un cuerpo de directores de Instituto encargados de coordinar las labores docentes y las de investigación; de suerte que la organización de los profesores y de las asignaturas, más que responder a la idea de una simple suma de Escuelas, Facultades e Institutos de Investigación, respondió a la idea de formar grupos de profesores e Investigadores, reunidos según razones de especialidad académica. Cabe comentar que de este modo la Universidad de México se ajustó a la estructura o modelo de la universidad moderna, en la que el personal académico es una comunidad de maestros que investigan y de investigadores que enseñan.

Lo expuesto hasta aquí explica por qué en México la lucha por la Universidad y su autonomía ha sido dura y persistente. Es que grupos de poder se han empeñado en utilizarla, desviándola de sus fines propios, atacándola desde dentro y desde fuera, tratando de convertirla en campo de luchas políticas partidistas.

Más no se piense que esto ha sido característico de la Universidad Nacional a partir del movimiento revolucionario de 1910. Llinas Álvarez, refiriéndose a la Real y Pontificia Universidad de México que abrió sus puertas a españoles, indios y mestizos el 3 de junio de 1553, señala que durante el primer siglo de la historia de la dicha Universidad, sus relaciones con el Estado y la Iglesia no estaban bien definidas, y la inestabilidad

---

[4] *Ob. cit.,* en nota anterior, p. 188

general de la institución facilitaba la intervención de agentes exteriores. Menciona una carta del obispo de Puebla, don Juan de Palafox y Mendoza quien, al mismo tiempo que preparaba las nuevas constituciones para la Universidad, escribió al rey en su carácter de visitador general de la Nueva España quejándose del "muy trabajoso estado" en que se encontraba la institución. Llinas Álvarez relata algunos de los más serios problemas que surgían en la Universidad, así como la influencia decisiva que tenían en ella el Estado y la Iglesia, y llega a esta conclusión:

> Nuestro estudio de las fuentes no deja la menor duda en cuanto a la dependencia administrativa, económica e intelectual de la Real y Pontificia Universidad de México, del Estado y de la Iglesia. Sin embargo, tenemos que ser cuidadosos al definir esta dependencia. Es cierto que su efecto final fue limitar la visión y la libertad de la Universidad convirtiéndola en una institución introvertida que rechazó la nueva filosofía, pero debemos recordar que el propósito tanto del Estado como de la Iglesia era apoyarla porque la amaban con orgullo.[5]

A la luz de estos antecedentes, conviene analizar ahora la idea de la autonomía universitaria, tal como quedó definida en la Ley Orgánica de UNAM en 1945, y examinar en seguida qué significa su elevación a garantía individual con rango constitucional. Pues como lo ha reconocido el Consejo Universitario, esa Ley Orgánica de 1945 es de tal suerte flexible y compendia con tal precisión las características definitorias de una comunidad académica, que como lo explica Diego Valadés, sin necesidad de introducirle modificaciones o de substituirla por otro instrumento legal, es posible que el Estatuto General, cuyas bases están determinadas por la Ley Orgánica, avance considerablemente para hacer de la Universidad una institución de vanguardia en cuanto a su organización jurídica.[6]

En efecto, la mencionada Ley Orgánica de la UNAM establece en su artículo primero que esta institución es una corporación pública –organismo descentralizado del Estado– dotada de plena capacidad jurídica y que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones, principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales, y extender con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

---

[5] LLINAS ÁLVAREZ, Edgar. *¿Era autónoma la Real y Pontificia Universidad de México?* Cuadernos de Cultura Política Universitaria, núm. 118, UNAM, 1979, pp. 12, 16 y 23.

[6] VALADÉS, Diego. *Cuadernos de Cultura Política Universitaria*. Núm. 125, Las Leyes Orgánicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 45 y 46.

De acuerdo con el artículo 2, la UNAM tiene derecho para:

I. Organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos generales señalados por la misma 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 incluya con la misma extensión los programas oficiales de la Secretaría de Educación Pública sobre educación secundaria;
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 y extranjeros e incorporar, de acuerdo con sus reglamentos, enseñanzas de bachilleratos o profesionales.

A pesar de que esta Ley Orgánica de la UNAM, expedida por el Congreso de la Unión y publicada en el "Diario Oficial", el 6 de enero de 1945, sólo cuenta con 18 artículos permanentes y 7 transitorios, estableció en términos realistas y previsores, las bases jurídicas de una amplia autonomía universitaria que se ha traducido, si no en una satisfactoria independencia económica, cuando menos en una apreciable independencia intelectual y administrativa.

Ciertamente el patrimonio de la Universidad en inmuebles destinados a sus fines, así como en valores artísticos es considerable; pero "el subsidio anual que el propio gobierno le fijará en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal" –según dispone la fracción VII del artículo 15 de la Ley–, resulta insuficiente para cubrir las necesidades de la institución, exageradas en razón del crecimiento desorbitado de la población que reclama enseñanza superior.

La independencia intelectual aparece reconocida expresamente al prevenir que la Universidad impartirá sus enseñanzas y desarrollará sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación. También al disponer que las designaciones definitivas de profesores e investigadores deberán hacerse mediante oposición o por procedimientos igualmente idóneos par comprobar la capacidad de los candidatos, y que para los nombramientos no se establecerán limitaciones derivadas de posición ideológica de los candidatos, ni ésta será causa que motive la remoción (artículo 14 de la Ley Orgánica).

En cuanto a la independencia administrativa, que en múltiples aspectos se traduce en independencia intelectual, conviene tener presente que el Consejo Universitario, integrado paritariamente con representantes profesores y representantes alumnos de cada una de las facultades y escuelas, constituye un verdadero poder legislativo en el seno de la Universidad, pues tiene como facultades: 1. expedir todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la UNAM; 2. conocer de los asuntos que de acuerdo con el punto anterior le sean sometidos; y 3. las demás que la misma Ley Orgánica le otorga; en general, conocer de cualquier asunto que no sea de la competencia de alguna otra autoridad universitaria (artículo 8).

Por otra parte, en los primeros artículos del Estatuto General de la UNAM, aprobado por el Consejo Universitario en febrero y marzo de 1945, se insiste en el espíritu de la Ley Orgánica, reiterando que para realizar sus fines la Universidad se inspirará en los principios de libre investigación y libertad de cátedra, precisando que con propósitos exclusivos de docencia e investigación, acogerá en su seno todas las corrientes del pensamiento y las tendencias de carácter científico y social; pero sin tomar parte en las actividades de grupos de política militante, aun cuando tales actividades se apoyen en aquellas corrientes o tendencias; pues el propósito esencial de la Universidad, será estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad, de acuerdo con un sentido ético y de servicio social, superando constantemente cualquier interés individual.

Es decir, no sólo se puede, sino que se debe exponer y criticar objetivamente todas las teorías científicas, filosóficas, estéticas y políticas; pero estas últimas a nivel académico, no para formar grupos políticos o hacer labor de proselitismo a favor de partidos políticos. Los universitarios concientes de sus deberes cívicos, deben individualmente afiliarse al partido político de preferencia y si no lo hay, tratar de formarlo en torno a un nuevo ideario: pero esto fuera de la Universidad, ya que si lo hacen en su seno la utilizan, la desvían de sus fines propios, la debilitan o destruyen, y la traicionan.

Ahora bien, como garantía de la organización y autonomía universitaria, la ley Orgánica de la UNAM recogió las bases aportadas por la Junta de ex-rectores (15 de agosto de 1944), integrada por don Gustavo Baz, don Luis Chico Goerne, don Mario de la Cueva, don Ignacio García Téllez, don Manuel Gómez Morín y don Fernando Ocaranza, que sirvieron para elaborar las disposiciones generales que rigieron a la institución, permitiéndole volver a funcionar poco después de la ruptura del gobierno

universitario, ocurrida en aquel año. En esa Junta se concibieron dos ideas geniales: la de un Patronato integrado por 3 personas que tengan experiencia en asuntos financieros y gocen de estimación general por su honorabilidad, nombradas por la Junta de Gobierno de la UNAM; a él corresponde administrar el patrimonio universitario y sus recursos ordinarios y los extraordinarios que pueda allegarse, formular el presupuesto general anual de ingresos y egresos y someterlo al Consejo Universitario para su aprobación, presentar al mismo Consejo la cuenta respectiva en su oportunidad, designar al Tesorero de la Universidad y a sus colaboradores, designar al Contador Auditor de la Universidad y a sus empleados, etcétera. Y la otra idea genial es la de la Junta de Gobierno, compuesta por 15 personas, electas las primeras por el Consejo Constituyente, y a partir del 5º año, el Consejo Universitario elige anualmente a un miembro que sustituya al que ocupe el último lugar en el orden que la misma Junta fija por insaculación, al constituirse. La Junta de Gobierno nombra al Rector explorando en la forma que estime prudente la opinión de los universitarios, conoce de la renuncia del mismo, y puede removerlo por causa grave, apreciada discrecionalmente por ella, también nombra a los directores de facultades y escuelas, de ternas que forma el Rector, quien previamente las somete a la aprobación de los Consejos Técnicos respectivos. Tanto los miembros del Patronato, como los de la Junta de Gobierno, son honorarios. Los integrantes de la Junta sólo pueden ocupar cargos docentes o de investigación, y hasta que hayan transcurrido 2 años de su separación, podrán ser designados Rector o directores de facultades, escuelas o institutos.

Todas estas disposiciones y muchas más, igualmente razonables, aparecen en la Ley Orgánica de la UNAM aprobada por el Congreso de la Unión, basta entenderlas para comprender su justificación; y muestran que puede acordar el Estado diversos grados y formas de autonomía a esas organizaciones intermedias o comunidades naturales como son las universidades, escuelas y todos los institutos de enseñanza superior, respetando, por supuesto, los principios del bien común público y los derechos fundamentales del ser humano relacionados con la cultura.

¿Qué importancia tiene, entonces, la adición de la nueva fracción VIII, al artículo 3º constitucional; y qué consecuencias implica consignar entre las garantías individuales la autonomía universitaria?

Prescindiendo de los incidentes ocurridos en el proceso legislativo que concluyó con su aprobación, debe ser analizada críticamente en su texto, que es el siguiente:

"VIII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsa-

bilidad 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 ingresos, 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 expresión: "Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía…", es imprecisa y puede ser falsa si pretende abarcarse en ella lo que hemos llamado autonomía o independencia intelectual, equivalente a libertad de pensamiento, pues ésta no se otorga; se la respeta o se la combate, se la protege o se la abandona. No hay autonomía intelectual allí donde el Estado prohíbe o impide el libre y racional examen de las teorías y de las doctrinas científicas, filosóficas, políticas, o religiosas, e impone la enseñanza unilateral de las que le convienen. La esclavitud de los caprichos no puede llevar el nombre de autonomía.

La expresión: "...realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo...", también resulta falsa si se pretende comprender como principio el enunciado contenido en la fracción I del artículo 3º. Constitucional, según el cual "el criterio que orientará (la educación que imparta el Estado) se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa"; pues es evidente que este juicio no constituye un principio ético-jurídico en materia educativa, sino un mandato arbitrario e injusto, contrario a los principios ético-jurídicos a que aluden los incisos a), b) y c), de la misma fracción I del artículo 3º, y a lo que reconoce al artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre del 10 de diciembre de 1948, que en lo conducente dice: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; así como la libertad de manifestarlos –por la enseñanza-". Lo cual demuestra que el enunciado de que se trata no ha sido considerado como un principio, y mucho menos obligatorio, pues de lo contrario México no habría suscrito la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo primer fin y principio exige el "respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos los hombres", ni

habría aprobado la Declaración mencionada antes. Además, la propia fracción VIII que se viene analizando, precisa que las universidades autónomas y demás instituciones de enseñanza superior, realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura, "respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas".

La parte final de la fracción VIII remite a la Ley Federal del Trabajo la reglamentación de las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, rigiéndolas por el apartado A del artículo 123, en los términos y conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que sus disposiciones concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación, y los fines de las instituciones de enseñanza superior a que se refiere esta fracción. Habrá que esperar, pues, qué iniciativas se presentan en este sentido.

De todo lo expuesto en este estudio, parece seguirse la siguiente conclusión:

La nueva fracción VIII del artículo 3º constitucional, rectamente interpretada, fortalece el fundamento constitucional de la autonomía acordada en la Ley Orgánica de la UNAM de 1945, y en otras leyes federales y locales a otros institutos, universidades y escuelas de enseñanza superior; y en cuanto a las relaciones laborales del personal docente y administrativo con las autoridades de estas instituciones, remite su reglamentación a la Ley Federal del Trabajo, fijándole las directrices a las cuales deberá sujetarse tal reglamentación.