

La autonomía universitaria

Leoncio Lara Sáenz

I LOS ORÍGENES

El cumplimiento del aniversario setenta y cinco del otorgamiento de la autonomía a la Universidad Nacional Autónoma de México genera la oportunidad de reflexionar desde diversos ángulos sobre este relevante acontecimiento de la historia de nuestro país, tanto en sus orígenes y desarrollo constitucional como en sus condiciones actuales y en los años por venir.

El presente análisis sobre la autonomía universitaria en México es fundamentalmente jurídico administrativo, sin embargo requiere, aunque sea a grandes rasgos, un somero recorrido histórico del nacimiento y consolidación de la autonomía universitaria, en otras palabras, de la formación de su concepto y sus diversas manifestaciones, que arranca en los inicios del siglo pasado —con la fundación en 1910 de la Universidad Nacional de Justo Sierra— para detenerse en la década de los años ochenta del mismo siglo con la definición constitucional del concepto de autonomía, y reanudar el camino para concluir el estudio con algunas reflexiones sobre el futuro jurídico de la institución.

La escenografía y las circunstancias históricas estaban dispuestas en la década de los años veinte del siglo XX para el desenvolvimiento de la autonomía universitaria, movimiento que propiamente arranca en enero de 1929 con la celebración del VI Congreso Nacional de Estudiantes y que se concreta con la expedición y publicación de la Ley Orgánica de la Autonomía de la Universidad Nacional el 26 de julio del mismo año.

La Universidad Nacional de México de conformidad a esta Ley adquirió el carácter de una corporación pública autónoma, con plena personalidad jurídica y sin más limitaciones a su autonomía que las señaladas por la Constitución General de la República y por la misma Ley Orgánica. En este sentido la Ley del 29

determina, como lo expresa la Exposición de Motivos de dicho ordenamiento de Emilio Portes Gil, entonces Presidente Provisional de México, que la autonomía no solamente debería significar una más amplia facilidad para que la Universidad trabajara, sino que al mismo tiempo le daba a la institución una disciplinada y equilibrada libertad y a los alumnos y profesores una más directa y real injerencia en su manejo.

Sin embargo, y como lo expresan claramente los principios de la Exposición de Motivos, la propia Ley determinó una característica de malformación congénita, puesto que, por un lado estableció que la Universidad, no obstante sus relaciones con el Estado, debería ser cada vez más una institución privada sin injerencia en la calificación de otras instituciones de educación superior y, por otro lado, ordenó la constitución de un fideicomiso con un capital de subsidio del gobierno federal suficiente para seguir desarrollando cuando menos las labores actuales, con lo cual casi se abandonó a la Universidad a su propia suerte financiera.

En octubre de 1933, el Congreso de la Unión expidió una nueva Ley Orgánica de la Universidad otorgándole a la institución capacidad de gobierno interno a través de un Consejo Universitario y dándole a éste capacidad estatutaria, es decir, la de establecer las normas jurídicas internas de la Universidad, así como la constitución de un fondo único de orden pecuniario para el mantenimiento de la institución, lo que marcó una autonomía casi absoluta e independiente, pero al mismo tiempo desprotegida en sus capacidades económicas.

Por estos antecedentes y otros factores propios de la época, la Universidad entró en una crisis permanente desde 1935 hasta que en el año de 1944 los ex rectores, invitados por la Presidencia de la República, delinearon la creación de una nueva universidad y, sobre estas bases,



En el edificio de la Rectoría izan la bandera de huelga Flavio Navar y Urtusástegui, Norberto Valdés, Ciriaco Pacheco Calvo, Urrutia y otros

poco después de que el Consejo Universitario eligiera como rector a Alfonso Caso, el Congreso de la Unión expidió la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, vigente desde el 6 de enero de 1945 a la fecha sin modificación alguna.

La actual Ley de la UNAM establece los elementos más relevantes de la autonomía moderna de las universidades en México: la libertad de cátedra; la libertad de pensamiento y de investigación; la capacidad de gobernarse; la elección interna de autoridades; la personalidad jurídica propia de la institución, así como su propio patrimonio; la capacidad de establecer normas jurídicas internas obedientes del orden jurídico nacional, y la capacidad de organizar sus propios planes y programas de estudio y expedir títulos profesionales, así como la libertad y autonomía de gestión y administración.¹

¹ Véase sobre este tema los textos y comentarios sobre las leyes citadas en *Ley Orgánica de la UNAM comentada y concordada. 50 Años de Ley Orgánica*, UNAM, 1995. Es recomendable consultar el estudio de

II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN

El capítulo histórico formal del establecimiento, consolidación y afirmación de los principios de la autonomía universitaria no estaría completo si no se relata someramente la consagración de las características de la autonomía universitaria de las instituciones de educación superior y de las universidades públicas autónomas por ley en la Constitución (mediante la reforma a la fracción VIII, después transformada en VII del artículo 3º) y la modificación a la Ley Federal del Trabajo en octubre de 1980 para establecer el capítulo de las relaciones de trabajo en las Universidades e instituciones de educación superior.²

En 1973 fue creada la Universidad Autónoma Metropolitana por Ley del Congreso que establecía que las relaciones laborales de esa universidad con sus trabajadores y académicos se regularían por las normas especiales del trabajo al Servicio del Estado,³ mientras que la Universidad Nacional Autónoma de México regulaba sus relaciones laborales con sus trabajadores administrativos por medio de reglamentos de trabajo académico, y sus aspectos gremiales a través del Colegio de Profesores por especialidad y las relaciones con sus trabajadores administrativos a través de una cuestionada aplicación de la Ley Federal del Trabajo, con una sindicalización precaria de carácter único que unificaba, al menos en la UAM, equívocamente a trabajadores administrativos y académicos.

A esta situación histórica se venía sumando una posición dogmática de los tratadistas laborales, así como una política de las directivas de las instituciones de educación superior y de las universidades que consideraban que, por una parte, las relaciones de trabajo no estaban constituidas como tales puesto que las universidades no eran empresas productivas en el sentido económico, y por otro, que la universidad como órgano descentralizado del Estado no era el Estado mismo sino un órgano autónomo, por lo que sus trabajadores no estaban a su servicio sino que prestaban su trabajo a la universidad, que era su patrón desde el punto de vista laboral.

Carlos Tünnerman Berhaim, *80 años de la Reforma Universitaria de Córdoba*, Universidad Autónoma de Santo Domingo, Santo Domingo, República Dominicana, 2ª edición, 1983.

² Véase, entre otros, a José de Jesús Orozco Henríquez. *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, México, UNAM, 1993, especialmente los capítulos I, II y III.

³ Las normas de las relaciones de trabajo y justicia laboral, consagradas en el artículo 123 constitucional, se encuentran divididas en dos apartados: el "A" que regula las relaciones del trabajo subordinado, la libre sindicalización y la huelga, y el apartado "B" que regula las relaciones de trabajo del Estado, la Federación y las Entidades federativas con sus trabajadores, y establece limitaciones a la sindicalización por dependencia, central única de orden nacional y precariedades de la huelga. Ambos apartados se rigen por la Ley Federal del Trabajo y la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

Existía, entonces, una laguna fáctica, legal y conceptual, puesto que desde 1929 en la UNAM y en el resto de las universidades del país la autonomía se delineaba sólo como académica, técnica, legal, de gobierno interno y de elección de autoridades propias. Además, la decisión del Estado mexicano de otorgarle personalidad jurídica a las universidades como instituciones y organismos descentralizados del Estado dedicados a formar profesionistas, a investigar académicamente y a propiciar y fomentar la extensión y difusión de la cultura, las hizo ajenas a una empresa productiva y cercanas a los bienes del espíritu y del conocimiento.

En este panorama social y político aparecen las fuerzas de la sindicalización en las universidades debido a la formación de nuevas organizaciones y partidos políticos, orientados hacia una posición de izquierda que descubren en la universidad un filón de afiliados: los trabajadores descontentos por la falta de definición laboral.

Se produce un fenómeno interesante cuando la UNAM, por movimientos internos, interviene en la realización de un foro ante autoridades gubernamentales en el que se discutiría si la institución debería regir sus relaciones por alguno de los dos apartados laborales del artículo 123 de la Constitución, es más, se llegó a plantear la adición de un apartado “C” a dicho artículo, mismo que se dedicaría a normar el trabajo universitario.

Paralelamente a esta situación, la Universidad Autónoma Metropolitana, cuya ley determina que el trabajo de sus miembros está sujeto al apartado “B”, concede el reconocimiento a un sindicato único de trabajadores académicos y administrativos (SITUAM) y celebra con sus autoridades un contrato colectivo con el que la organización gremial única se apodera de las condiciones de ingreso, promoción y permanencia de sus trabajadores a través de la formación de comisiones mayoritarias de sindicalistas.

Entre 1979 y 1980 hacen crisis estos fenómenos, tanto laborales como políticos, ante una propuesta de las autoridades de la UAM,⁴ se reforma la Constitución

en su artículo 3º para establecer la fracción VIII hoy VII. No obstante los esfuerzos realizados por las instituciones, el deslinde de lo académico de lo laboral, en los términos de ingreso, promoción y permanencia, sigue aún pendiente de hacerse.

Como se ha mencionado anteriormente y teniendo como antecedentes la configuración de las relaciones laborales y el asentamiento electoral y de partidos políticos en México, el Congreso de la Unión, obligado por las circunstancias, estableció en 1980 una aproximación constitucional normativa y descriptiva de la autonomía en la que reconoce las características de la misma a través del agregado de la fracción VIII hoy VII al artículo 3º:

VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar e 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...

Por otra parte, en el ámbito Constitucional de las Entidades federativas citaremos dos ejemplos de definición normativa de ese tipo. En 1998 el Estado de Puebla reformó su Constitución Política en materia de autonomía de las universidades e instituciones de educación superior, lo que permitió la expedición, en ese mismo año, de la nueva Ley de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, dicho ordenamiento constitucional establece lo siguiente:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas...

⁴ El Dr. Fernando Salmerón, destacado filósofo, fungía como rector en este periodo.



Entrega del memorial

Artículo 119. Las universidades e instituciones públicas de educación superior a las que la ley otorgue autonomía expedirán títulos profesionales y tendrán las facultades que les confiera la ley conforme a lo establecido por la fracción VIII del artículo 3º de la Constitución General de la República.

Cuando la universidad o institución de educación superior no goce de autonomía los títulos profesionales serán expedidos por el gobierno del estado, suscritos por el secretario de Educación Pública del mismo.

El segundo ejemplo corresponde al estado de Veracruz cuya Universidad Veracruzana no fue autónoma hasta el final del siglo XX. Así, en el año 2000, el Estado modificó su Constitución y expidió una Ley de Autonomía para su universidad que establece lo siguiente:

Artículo 10. ...la Universidad Veracruzana es una institución autónoma de educación superior, conforme a la ley tendrá la facultad de autogobernarse, expedir su reglamentación y nombrar a sus autoridades; crear y transmitir la cultura y la ciencia, a través de las funciones de docencia, investigación, difusión y extensión, respetando las libertades de cátedra, de investigación, de libre examen y discusión de las ideas; determinará sus planes y programas; fijará los términos de ingreso, promoción y perma-

nencia de su personal académico; y administrará libremente su patrimonio, que se integrará con las aportaciones federales y estatales, la transmisión de bienes y derechos de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los recursos generados por los servicios que preste, así como por los demás que señale su ley.

Los ingresos de la universidad, los bienes de su propiedad, así como los actos y contratos en que intervenga, no serán sujetos de tributación local o municipal.

Los bienes inmuebles de la universidad destinados a la prestación del servicio público educativo estarán exentos del pago de contribuciones locales y municipales...

Para concluir este apartado es conveniente proporcionar la nómina constitucional de los elementos que integran la autonomía universitaria de las universidades según los textos constitucionales analizados:

- Facultad y responsabilidad de gobierno propio.
- Nombramiento interno de autoridades.
- Establecimiento de normatividad y reglamentación interna.
- Realización de sus fines de educar, investigar y difundir la cultura.
- Libertad de cátedra e investigación y libre examen y discusión de las ideas.
- Determinación de planes y programas.
- Capacidad de expedición de títulos profesionales.

- Fijación de los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.
- Personalidad jurídica y patrimonio propios y capacidad de gestión del mismo.

III. LAS AUTONOMÍAS

Los antecedentes descritos permiten enunciar las diferentes autonomías de las universidades, es decir, las libertades, facultades y competencias que integran el concepto de autonomía, aclarándose que estas atribuciones se otorgan en exclusiva a las universidades e instituciones que tienen el carácter de organismos descentralizados o desconcentrados de carácter público, y que son creadas y establecidas en el orden federal por una Ley del Congreso de la Unión y en las Entidades Federativas por una Ley del Congreso local.

Para realizar la caracterización jurídica de las diversas autonomías he seleccionado como referencias las leyes orgánicas de dos universidades nacionales, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Autónoma Metropolitana, así como tres universidades locales, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Veracruzana y la Universidad Autónoma de Chihuahua.⁵ También se citará al Instituto Politéc-

nico Nacional porque presenta casi todas las autonomías que su ley⁶ le determina.

1. Autonomía histórica, técnica y académica

En el mundo de la academia no puede concebirse ninguna actividad que no sea la búsqueda de la verdad sin coacción,⁷ que además esté ajena a la política y que permita que la manifestación de las ideas no sea objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, siempre y cuando no ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

La exposición de motivos de Alfonso Caso de la Ley de la UNAM 1944-1945 señala claramente que la universidad debe tener libertad absoluta para organizarse y

⁶ La Ley Orgánica del IPN (1981) pretendió sustuirse en 2001 por una nueva Ley Orgánica del IPN y se realizaron, además de una consulta generalizada, varios estudios sobre la autonomía y un Diplomado sobre el Derecho a la Educación, en colaboración con la UNAM y coordinados por Rosa María Álvarez González. Los estudios son: *Derecho, Autonomía y Educación Superior* por Salvador Valencia Carmona; *Organización Académica y Administrativa de las Instituciones Públicas de Educación Superior* por Braulio Ramírez Reynoso; *La vinculación en las instituciones de educación superior y en las universidades: Autonomía y Sociedad* por Alfredo Sánchez-Castañeda y José Antonio Caballero Juárez, y *Autonomía y Financiamiento* por José María Serna de la Garza y Gabriela Ríos Granados. El Proyecto de nueva Ley Orgánica fue presentado por autoridades del IPN, desde 2003, a la Presidencia de la República.

Cf. Braulio Ramírez Reynoso, *Organización Académica y Administrativa de las Instituciones Públicas de Educación Superior*, UNAM-IPN, México, 2003, p.7.

⁷ Como lo establece el artículo 6º de la Constitución Política de México.

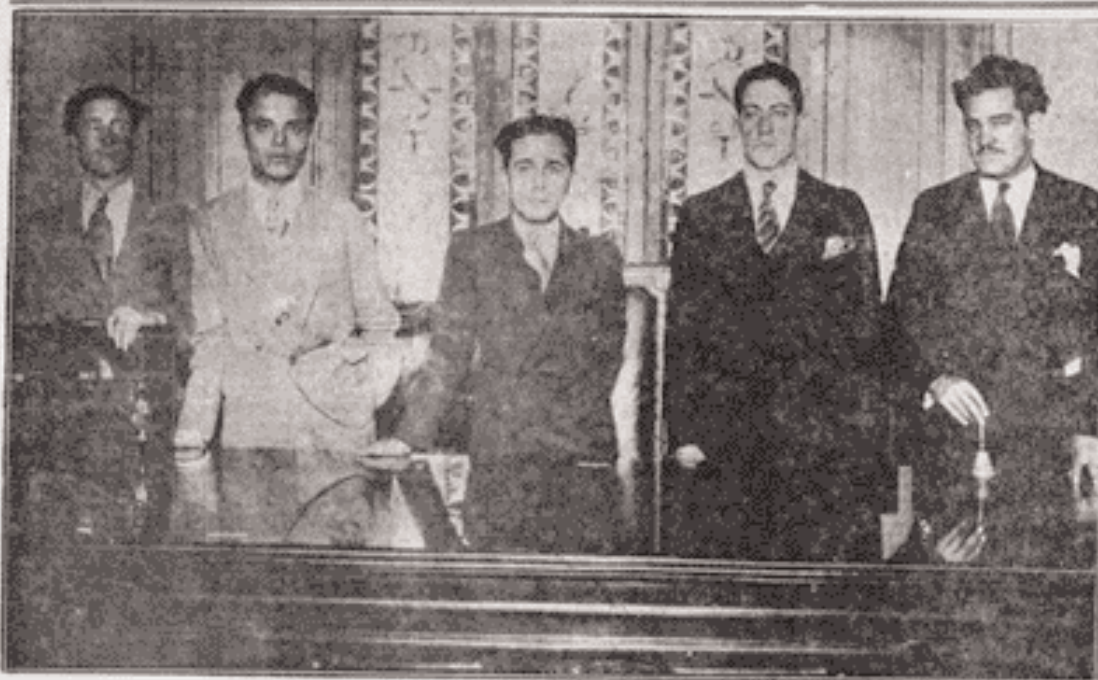
⁵ Se consultaron la Ley Orgánica de la UNAM (1945), la Ley Orgánica de la UAM (1973), la Ley de la BUAP (1998), la Ley de Autonomía de la Universidad Veracruzana (2000) y la Ley Orgánica de la UACH (1986). Sobre este tema consúltese José Luis Meilán Gil, "La autonomía universitaria desde una perspectiva constitucional" en *Anuario de facultade de Derecho da Universidades da Coruña*, Núm. 3, 1999, pp. 369 y ss.



Un descanso bajo el árbol del Tule el día del Congreso en Oaxaca. Aparecen Alejandro Gómez Arias, Enrique Gutiérrez y Alfredo Ruiseco, 1927

© Archivo fotográfico, CIES/UNAM

SE ACABO LA HUELGA ESTUDIANTEL; EL DIRECTOR DE LA UNIVERSIDAD; EL SELLO DEL CAPITAN E. CARRANZA



FIN DE LA HUELGA ESTUDIANTEL.—El Comité de Huelga de los estudiantes se reunió ayer, en la Facultad de Leyes y Ciencias Sociales, para discutir la actitud de los estudiantes frente al caso de la huelga, y después de las discusiones del caso acordó dar por terminado el movimiento, haciendo en este sentido formal declaración. Nuestro redactor gráfico tomó esta fotografía en el momento de dicha declaración.

Momento de la declaración del fin de la huelga

para lograr sus fines, impartir con toda libertad sus enseñanzas y sus investigaciones, y que tal situación debe quedar consagrada como un postulado básico para la vida de la institución.⁸

Las libertades que integran la autonomía académica y técnica de las universidades, desde el punto de vista histórico, tienen como características, además de la capacidad de gobernarse, las siguientes:

- La libertad de cátedra.
- La libertad de investigación.
- El libre examen y discusión de las ideas.

Al respecto señala la Ley de la BUAP que la Universidad examinará todas las corrientes del pensamiento científico y los procesos históricos y sociales sin restricción alguna, con el rigor y la objetividad que corresponden a su naturaleza académica y que, en consecuencia, los principios de libertad de cátedra, de expresión y libre investigación normarán a las actividades universitarias.⁹

Estos principios están manifiestos claramente en el Estatuto General de la UNAM, que dispone que para rea-

lizar sus fines la Universidad se inspirará y 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 tendencias o corrientes.

Otros de los principios que integran este género de autonomía técnica son:

- Competencia para realizar los fines de educar, investigar y extender y difundir la cultura.
- Capacidad para organizarse académica y funcionalmente.
- Capacidad para establecer sus planes, programas y modalidades de estudio.
- Facultad para expedir los títulos profesionales y de grado.

La Ley de la UNAM dispone sobre estas materias que la institución tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, así como organizar investigaciones, primordialmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender mayormente los beneficios de la cultura.

La Ley de la UACH dispone fomentar y realizar labores de investigación científica y humanística y promover el desarrollo y la transformación sociales mediante servi-

⁸ Consúltase dicha Exposición de Motivos en *Ley Orgánica de la UNAM comentada y concordada. 50 años de la Ley Orgánica*, México, pp. 13 y ss.

⁹ En este sentido el artículo 7º de la Constitución Política de México dispone que sea inviolable la libertad de escritos sobre cualquier materia y sin censura.

cios prestados a la comunidad y participar en la conservación y transmisión de la cultura mediante la educación, la investigación y la extensión de sus beneficios a la comunidad.

La Ley del IPN establece en este campo que son fines de la institución contribuir a la transformación de la sociedad en un sentido democrático y de progreso social, para lograr la justa distribución de los bienes materiales y culturales dentro de un régimen de igualdad y libertad.

Mención especial por su origen histórico merece la referencia al siguiente atributo de las universidades autónomas:

—Establecer en exclusividad los términos de ingreso, promoción y permanencia del personal académico.

El análisis del concepto constitucional y legal de la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior debe remitirse inicialmente a la figura jurídico-administrativa de la descentralización, que en México se ha seleccionado para crear entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, con relativo grado de independencia de la administración centralizada para el cumplimiento de determinados fines, y de cuyo cumplimiento el Estado se sustrae debido a las características técnicas del servicio público que debe prestarse, particularmente en el caso de las universidades, la prestación de la educación, la investigación científica y la extensión y difusión cultural.

Las notas jurídicas más importantes que distinguen a un organismo descentralizado de un órgano central atañen al hecho de que aquéllos tienen personalidad jurídica, detentan un patrimonio propio y gozan de autonomía técnica. En este campo, también los organismos descentralizados gozan de autonomía orgánica, lo que significa que las actividades propias del órgano deberán ser realizadas directamente por sus integrantes y

su gestión deberá ser realizada por autoridades propias y distintas de la administración centralizada, a las que las autoridades internas pueden oponer sus esferas de autonomía en decisiones de conformidad a las reglas que cada ley de cada organismo descentralizado establezca.¹⁰

Toda vez que fue analizado este rubro en el apartado sobre la Constitución Mexicana y la autonomía, solamente agregaremos al mismo la referencia de que en la UNAM se regulan las relaciones de esta materia por el Estatuto del Personal Académico y por contratos colectivos con sus sindicatos de personal administrativo y académico, y que la práctica y una futura reforma del EPA continúan el proceso de distinción entre lo académico y lo laboral.

2. Autonomía de gobierno

La autonomía de gobierno de las universidades comprende:

- La facultad y responsabilidad de gobernarse.
- La facultad de nombrar a sus autoridades internas.
- La capacidad de sus miembros para participar en los órganos de gobierno.

La Ley Orgánica de la UNAM dispone que las autoridades universitarias serán la Junta de Gobierno, el Consejo Universitario, el Rector, el Patronato, los directores de facultades, escuelas e institutos y los Consejos Técnicos de las unidades académicas. Por su parte, la Ley Orgánica de la UACH llama al capítulo sobre esta materia: “Del Gobierno de la Universidad”.

¹⁰ Véanse mayores detalles sobre este tema en *Descentralización, diccionario jurídico mexicano*, Porrúa/ UNAM, vol. D-H, México, 1993, pp. 1085 y ss.



César Garizurieta, Teodosio Montealbán, Alejandro Gómez Arias, Ricardo García V. y José María de los Reyes

© Archivo fotográfico CIES/UNAM



Germán del Campo en una arenga política, abajo se ve a José Vasconcelos

En resumen, las facultades de la autonomía de gobierno se expresan en tres rubros: el relativo a la libertad para gobernarse, para nombrar internamente a sus autoridades, y la participación de la comunidad en los órganos de gobierno y los procesos electorales participativos de la comunidad para realizar las designaciones.¹¹

En cuanto a los órganos de gobierno, las Juntas de Gobierno o los Consejos Universitarios son órganos electores, que regularmente se llaman autoridad “máxima” o “suprema”. La Junta de Gobierno de la UNAM nombra al rector y conoce de su renuncia, también nombra a los directores de las facultades, escuelas e institutos y resuelve los conflictos entre autoridades.

Los Consejos llamados comúnmente universitarios son regularmente órganos legislativos, para el establecimiento de planes y programas académicos, y especialmente para establecer las normas generales estatutarias o reglamentarias. Asimismo, son también órganos de evaluación y se integran equitativamente por estudiantes, profesores, investigadores y trabajadores.

En cuanto a los órganos unipersonales —rector y directores— son designados por procesos endogámicos y participativos que van desde la auscultación, que en la

práctica puede desembocar en procesos universales y directos de elección, hasta los procesos directos de designación con auscultación llevados a cabo por la Junta de Gobierno, o bien, por los procesos mixtos de elección en las unidades académicas y posterior integración de terna y designación por el Consejo Universitario.

El caso extremo de designación ocurre en el IPN pues es el Presidente de la República quien designa directamente —si acaso con alguna sugerencia del Secretario de Educación Pública—, al Director General del Instituto de conformidad a la Ley Orgánica del mismo.

3. Autonomía legal, administrativa y financiera

Se enlistan enseguida los principios de orden legal, administrativo y financiero que integran la autonomía de las universidades:

- Detentar personalidad jurídica.
- Establecer su normatividad y reglamentación interna.
- Contar con patrimonio propio y administrar libremente el mismo.
- Recibir aportaciones financieras del Estado y destinar, disponer y comprobar pública y externamente el uso de las mismas, así como generar ingresos propios, sin alterar sus fines, y usar y disponer de los mismos en razón del cumplimiento de sus programas.

¹¹ Véanse las interesantes reflexiones sobre este tema de Braulio Ramírez Reynoso, *op. cit.*, p. 30 y consúltese también Miguel González Avelar y Leoncio Lara Sáenz, *Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior*, UNAM-III, México, 1969.

La autonomía no constituye extraterritorialidad, por el contrario, sus límites y marco general se restringen al orden jurídico nacional, por lo que la Universidad se encuentra obligada a respetar la Constitución política del país, las leyes federales y locales aplicables en su caso, los tratados internacionales que sean aplicables a sus fines y que hayan sido firmados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República y, desde luego, debe observar la legalidad de los actos jurídicos de la vida cotidiana.

Desde 1985 se estableció en la UNAM la Defensoría de los Derechos Universitarios como un órgano independiente e imparcial que tiene como fin preservar tanto el estado de derecho de los alumnos y del personal académico como el cumplimiento del orden jurídico universitario mediante recomendaciones a las autoridades.¹²

La personalidad jurídica de las universidades implica el hecho de que en su carácter de organismos descentralizados son sujetos de derechos y obligaciones, y pueden sostener relaciones jurídicas y legales con terceros de manera propia e independientemente del Estado.

La personalidad jurídica de los organismos descentralizados nace mediante una Ley del Congreso de la Unión¹³ en el caso de los de tipo federal o de un Decreto o Ley de las Cámaras de Diputados de las Entidades federativas.

La Universidad tiene también la facultad para expedir todas las normas, reglamentos y acuerdos necesarios, generales y particulares, para el cumplimiento de sus fines dentro del orden jurídico nacional y respetando las garantías individuales y los derechos humanos de sus integrantes.

Regularmente, el patrimonio de las universidades se integra por los bienes que la institución posee y los que el Estado destine a su servicio; por las asignaciones o subsidios ordinarios y extraordinarios y demás recursos que se establezcan en el presupuesto anual de egresos de la federación o de los estados; por los ingresos que obtenga gracias a los servicios que preste, o por los recursos generados por la prestación de servicios universitarios sin fines de lucro, así como por las donaciones y legados que reciba la institución.

El patrimonio de las universidades comprende bienes, derechos reales, créditos y presupuesto además de todo derecho y obligación cuantificable en recursos propios. El uso de su ejercicio está sujeto a una revisión y auditoría del poder legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación y es la Cámara de Diputados la que fija anualmente los recursos financieros públicos o fiscales, es decir, el presupuesto anual que deberán ejercer las universidades.

IV. LOS AÑOS POR VENIR

La quiebra económica y financiera del Estado protectionista y tutelar mexicano, la confusión política del gobierno por la endofagia de la transición, las penurias

¹² Cf. *Reglamento de la Defensoría de los Derechos Universitarios y Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM*, Consejo Universitario de la UNAM, 1985.

¹³ Cf. Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y artículos 25 y 27 del Código Civil del Distrito Federal.



Campaña cívica contra el callismo. En la foto José Vasconcelos, Baltazar Dromundo, Ignacio Gavaldón, Andrés Pedrero y H. Ahumada

© Archivo fotográfico, CIESU/UNAM



Alejandro Gómez Arias en su discurso conmemorativo del vigésimo aniversario de la autonomía, rodeado por Baltazar Dromundo, José María de los Reyes y otros

de la dotación de subsidios oficiales, la inminente crisis de los sistemas de seguridad social, así como la indefinición entre lo académico y lo laboral y los extremos sindicales son algunos de los macro fenómenos que le dan marco al destino y desarrollo de las universidades e instituciones de educación superior de nuestro país y consecuentemente a su autonomía.

El ventajoso desentendimiento del Estado mexicano de la educación superior y sus instituciones se ha visto agravado, tanto en la Federación como en los estados, por una acción legislativa no solamente carente de políticas y programas, sino coyuntural, rápidamente obsoleta y en ocasiones politizada, pero, eso sí, ciertamente restrictiva e inoportuna en la presupuestación económica y, actualmente, voraz en la recuperación de los ingresos propios de dichas instituciones.

Para el futuro, el Gobierno federal está obligado a establecer una política de Estado de largo alcance sobre la educación superior, la ciencia y la cultura. Asimismo, el Poder Legislativo federal tendrá como próxima y relevante tarea, en los años por venir, caracterizar constitucionalmente la función social y de los servicios públicos de la educación superior, la investigación científica y la cultura prestados por la universidad pública al pueblo mexicano para su armónico y equitativo desarrollo en la justicia social.

Por lo anterior, resulta oportuno iniciar y desarrollar a corto plazo estudios de viabilidad jurídica para darle a las universidades e instituciones de educación superior nacionales (creadas en el marco de la ley del formato jurídico de órganos autónomos constitucionales de educación superior y desarrollo de la ciencia

y extensión de la cultura) independencia y autonomía de pleno derecho constitucional, tal como lo hacen ahora en el campo de servicios públicos autónomos de los poderes, el Instituto Federal Electoral en lo electoral; el Banco de México en lo relativo a la política monetaria, y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la defensa de los derechos de los mexicanos.

También será necesario determinar constitucionalmente el derecho de las universidades nacionales autónomas a la autonomía financiera en razón de que el Estado mexicano tiene la obligación ineludible de proporcionar recursos oportunos y suficientes a las mismas. Además, precisar que estas instituciones puedan recaudar y gastar sus propios recursos con responsabilidad, así como discutir y fijar directamente con las autoridades hacendarias el presupuesto anual de sus recursos, establecido y fijado por la Cámara de Diputados, y cuyo gasto directo no limitable ameritaría una ineludible rendición de cuentas pública y externa al Congreso y a la sociedad.

Finalmente, cabe señalar que el ejercicio responsable de la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior; la independencia y la capacidad para seguir nombrando a sus propias autoridades bajo un sistema participativo y democrático ajeno a los partidos políticos; la competencia de las mismas de trabajar dentro del estado de derecho, y la obligación de cumplir cabalmente con sus tareas y con su misión son el fundamento para ser, como lo ha expresado Juan Ramón de la Fuente, Rector de la UNAM, “sensatamente independientes”.