

LA AUTONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LA LEY*

Sergio GARCÍA RAMÍREZ**

SUMARIO: 1. *Introducción*. 2. *Sierra y la Ley de 1910*. 3. *La Ley de 1929*. 4. *Bassols y la Ley de 1933*. 5. *El Rector Caso y la Ley de 1945*. 6. *La reforma constitucional de 1980*. 7. *Autonormación y autogobierno*. 8. *Fines de la Universidad y principios de la educación*. 9. *Las relaciones laborales*. 10. *Gestión patrimonial*. 11. *La defensa de la autonomía*.

1. INTRODUCCIÓN

No ha sido fácil caracterizar la autonomía de las instituciones de educación pública superior. Somos “testigos —se ha escrito— (...) de las más enfáticas apelaciones a la autonomía de la Universidad por las más diversas personas y en los lugares más variados, a propósito de las cuestiones más dispares”.¹ Sigue ocurriendo. Esto sucede con las expresiones que poseen, además de cierto significado gramatical, una pretensión más compleja, ambiciosa y penetrante. Autonomía es santo y seña, mito, convocatoria, programa, idea-fuerza que cada quien entiende a la luz —o a la sombra— de una circunstancia movediza. Es y se interpreta orteguianamente: la autonomía y su circunstancia.

Hoy, la autonomía universitaria significa libertad, más que autoridad, aunque entrañe ésta. A menudo, las Universidades han pugnado por alcanzar una autonomía, es decir, una libertad que les permita respirar y

* Intervención en la Mesa Redonda *La constitucionalidad de la autonomía universitaria*, en las Jornadas Conmemorativas del LXXV Aniversario de la Autonomía de la UNAM. Aula “Jacinto Pallares”, México, 11 de octubre de 2004.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.

¹ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *La autonomía universitaria: ámbito y límites*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, p. 31.

acostumbrar a los universitarios a hacerlo y a difundirlo en la nación. Lo ha procurado la nuestra, a su manera. Entre nosotros, esta pretensión no viene de muy lejos: un siglo, no cuatro. La precursora, Real y Pontificia, se propuso otra cosa: quiso ser Real y Pontificia precisamente, y por lo tanto jamás autónoma.

El desarrollo de las instituciones ha sido desigual y heterogéneo. En la raíz hay siempre tensiones de diverso calibre. La legislación autonómica mexicana —y específicamente la regulación de la Universidad Nacional—, no se ha producido de manera apacible. Cada ley, salvo la de 1910, fue el producto de una crisis intensa, a menudo violenta. Al cabo, la autonomía ha dominado la plaza, aunque no haya espacio ganado de manera irrevocable y total. Como existe una lucha por el derecho en general —que dijo Rodolfo Ihering—, la hay por el derecho a la autonomía.

2. SIERRA Y LA LEY DE 1910

Don Justo Sierra fue un hombre tenaz. Le debemos la primera sugerencia de autonomía, en 1881, cuando señaló al Congreso: “si alguna cosa debe ser dirigida por un cuerpo científico es la instrucción”.² Treinta años después diría, en la fundación de la nueva Universidad: “el Estado espontáneamente se ha desprendido (...) de una suma de poder que nadie le disputaba”, y propondría: “el gobierno de la ciencia en acción debe pertenecer a la ciencia misma”.³

La Ley de 1910 no desprendió a la Universidad del Estado. El “cuerpo docente” —como se llamó a aquella— seguía sujeto a las decisiones del poder público. Aún no había autonomía universitaria, pero ya había Universidad. Era posible, pues, emprender el camino hacia la autonomía, tras un siglo de incertidumbre.

Si Sierra inició el paisaje formal de la autonomía, como distancia de la autoridad política, también se ocupó en algo no menos relevante, y en todo caso necesario para que la autonomía tuviera sentido y dirección: trazó el cometido ético de la Universidad mexicana, es decir, adelantó el dato moral al que debe servir la autonomía. Lo hizo al sellar el

² “La Universidad Nacional (Proyecto de creación)”, publicado en *El Centinela Español*, México, 10 de febrero de 1881, en Pinto Mazal, Jorge, *La autonomía universitaria. Antología*, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Técnica de Legislación Universitaria, México, 1974, p. 23.

³ “Discurso en la inauguración de la Universidad Nacional, el año de 1910”, en *Prosas*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1990, p. 191.

compromiso popular de la institución y dar el golpe de timón que definiría el rumbo de la Universidad.

Las exigencias de la ciencia y la verdad, por una parte, y la oriundez y el destino de la Universidad Nacional, por la otra, fueron los temas sustanciales en el discurso normativo y programático con el que embarcó nuestra Universidad en 1910. Más todavía, Sierra prefiguró una universidad popular y patriótica cuando anunció el objetivo de ésta: “nacionalizar la ciencia” y “mexicanizar el saber”. No sería —añadió— “una patria ideal de almas sin patria”.⁴

Se había sembrado la semilla. Mucho después, al examinar en el Congreso de la Unión el proyecto para la futura Ley Orgánica de 1945, el diputado Andrés Serra Rojas señalaría que “la lección más severa que proporciona la Universidad Nacional Autónoma de México, se condensa en estos términos: *La Universidad enseña sobre todas las cosas a amar a México*”.⁵ Es preciso tomarlo en cuenta al hacer el balance del autonomismo universitario mexicano, incluso desde la perspectiva jurídica. Se ha reflejado en los empeños autonómicos, y se vería en la reforma constitucional de 1979-1980.

3. LA LEY DE 1929

Otros intentos fueron trabajando la tierra. Entre ellos, el proyecto de Ley de Independencia de la Universidad, redactado en 1914 por Ezequiel Chávez y un grupo de universitarios notables. Se quería —dijo don Ezequiel— colocar a la Universidad “sobre roca”, a fin de que “permaneciera incólume ante los oleajes de las pasiones políticas”.⁶ El ministro carrancista Félix F. Palavicini, autor de otro proyecto, declaró: pedimos que la Universidad “viva independiente y libre, autónoma”.⁷

En 1929 hubo convergencias creadoras, que aliviaron las discrepancias violentas. Alejandro Gómez Arias aseguró al Gobierno: “La autodeterminación universitaria no es un ideal anárquico”.⁸ José Manuel

⁴ *Id.*, pp. 167-168.

⁵ *Cit.* HURTADO MÁRQUEZ, Eugenio, *La Universidad Autónoma, 1929-1944*, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos, México, 1976, p. 147.

⁶ Entrevista publicada en *El Monitor*, del 9 de diciembre de 1914, *cit.* GARCÍA STAHL, Consuelo, *Un anhelo de libertad. Los años y los días de la autonomía universitaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de la Rectoría, Dirección General de Orientación Vocacional, México, 1978, p. 39.

⁷ *Cit. id.*, p. 33.

⁸ *Cit. id.*, p. 71.

Puig Casauranc dijo haber sugerido al oído del poder: “el mérito definitivo de una reforma trascendental (...): la concesión de una absoluta autonomía técnica, administrativa y económica a la Universidad Nacional”.⁹ Y el presidente Portes Gil resolvió lo que un estadista debía resolver: “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”.¹⁰

En el 29 operó el método legislativo que estuvo en boga merced a la jefatura política del Presidente de la República, la discreción del Congreso y la necesidad de atender con diligencia los requerimientos de la sociedad impaciente. El Congreso concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias para expedir la ley que establecería la Universidad Nacional Autónoma. En sus considerandos y en sus preceptos, la carta del 29 hizo el diseño autonómico formal y expuso la razón material de la Universidad que organizaba.

La síntesis jurídico-política figuraba en una fórmula expresiva: “la autonomía universitaria debe significar una más amplia facilidad de trabajo, al mismo tiempo que una disciplinada y equilibrada libertad”.¹¹ Esa Ley no cargó todo el acento sobre la independencia universitaria. Lo puso, en cambio, en el designio material al que se sumaba la Universidad semiliberada, que venía caminando desde el programa de Justo Sierra: crear “instituciones democráticas funcionales que, debidamente solidarizadas con los principios y los ideales nacionales y asumiendo responsabilidad ante el pueblo, queden investidas de atribuciones suficientes para el descargo de la función social que les corresponde”.¹²

4. BASSOLS Y LA LEY DE 1933

Otro sobresalto generó un nuevo capítulo autonómico, alojado en un texto que algunos saludaron con entusiasmo y otros observaron con enorme preocupación. La Ley de 1933 retiró el carácter nacional de la Universidad y aportó novedades formales en el diseño institucional.

⁹ *Cit. id.*, pp. 73-74

¹⁰ *Cfr.* La posición de PORTES GIL en el relato “La autonomía de la Universidad. Cómo estalló el conflicto estudiantil. Peticiones de los alumnos a la Presidencia de la República. Ley de la autonomía universitaria”, en la obra del mismo expresidente, *Autobiografía de la Revolución Mexicana*, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1964, pp. 578 y ss.

¹¹ V. los Considerandos del presidente PORTES GIL en HURTADO MÁRQUEZ, *La Universidad Autónoma...*, *cit.*, pp. 41 y ss.

¹² *Ibid.*

Esta aportación consolidó la autonomía, aunque abriera la posibilidad del naufragio; y aquel retiro colocó a la Universidad en una posición que se alejaba años luz de la tradición emprendida en 1910: tradición que había colmado el designio sustancial de la Universidad. Se trataba de una autonomía en el más estricto sentido orgánico, pero no de la autonomía característica de nuestra Universidad, es decir, no de una autonomía calificada, con designio propio y deliberado.

En una intervención en la Cámara de Diputados, el secretario Narciso Bassols hizo una severa crítica de la autonomía concedida por la Ley de 1929 y dio su versión sobre la crisis que vivía la Universidad. En seguida, resumió: “La ley no hace otra cosa que poner en manos de los propios universitarios su institución”.¹³ Con esta proclama, se dejaba a la Universidad sin el subsidio permanente del Estado.

En el debate parlamentario, un senador Ortiz destacó el propósito: descargar al Gobierno de la responsabilidad de sostener escuelas superiores y profesionales, a fin de que todos los recursos para la educación se inviertan en las escuelas de enseñanza rural y primaria.¹⁴ Esta idea, por cierto, no quedó anclada a 1933: ha hecho el viaje de setenta años para desembarcar en una playa de nuestros días. La finalidad del Gobierno “era bien clara —comenta Julio Jiménez Rueda—: reducir a la Universidad por hambre”¹⁵

5. EL RECTOR CASO Y LA LEY DE 1945

El ordenamiento autonomista vigente, publicado el 6 de enero de 1945, ha sido el más cuidadosamente elaborado y el que mejor representa el desempeño normativo de la Universidad. De ahí su vitalidad. El rector Alfonso Caso propuso a la comunidad universitaria, primero, y al poder público, después, un proyecto nutrido por la reflexión universitaria. Acompañó la propuesta con una exposición de motivos que conserva frescura.

Tres principios fundamentales estableció don Alfonso para colocar sobre cimiento firme la nueva era de la Universidad. Primero, la auto-

¹³ “Discusión de la Iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma, expedida el 21 de octubre de 1933”, en PINTO MAZAL, *La autonomía universitaria...*, cit., p. 208.

¹⁴ Cfr: “Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México (1933)”, en HURTADO MÁRQUEZ, *La Universidad Autónoma...*, cit., pp. 76-77.

¹⁵ *Historia jurídica de la Universidad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Filosofía, México, 1955, p. 209.

nomía misma, entendida la Universidad como “corporación pública”, bajo la figura de organismo descentralizado del Estado, y por ello parte de éste. Segundo, los objetivos de la Universidad: “el fin ultimo (...) es el servicio a la patria”, pero éste se realiza “creando profesionistas y técnicos bien preparados, que presten a la sociedad un servicio real y que transformen sus conocimientos en actos que tiendan al mejoramiento colectivo”. Tercero, la caracterización de la Universidad como una comunidad de cultura. Las diferencias y divergencias, naturales en la democracia, no se reproducen mecánicamente entre profesores y estudiantes, que no constituyen clases antagónicas, sino grupos coincidentes, con intereses y fines complementarios.¹⁶

El presidente Manuel Ávila Camacho hizo suyo el proyecto que le sometieron los universitarios. Inauguró un camino que debiera ser costumbre, y que es regla del Derecho social: fragua colectiva de la norma. Al aceptar el proyecto, el Ejecutivo hizo notar la persistencia de dos voluntades en la evolución autonómica de la Universidad: “la decisión, por parte de sus profesores y sus alumnos, de mantener el régimen obtenido, y la determinación, probada por el Estado, de no alterar en nada esa autonomía”.¹⁷

6. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1980

Pocos años antes de la elevación constitucional de la autonomía, se hallaba en el ambiente la idea de llevar este concepto a la ley suprema, con un doble propósito: admisión del principio y precisión de sus alcances. Sería la culminación de muchos trabajos y favorecería la solución de algunos problemas. En un encuentro con Rectores, el 20 de julio de 1977, el Presidente López Portillo sostuvo: “es inaplazable ya definir, si posible a nivel constitucional, lo que es la autonomía universitaria (...) que la soberanía nacional, en su propio ámbito interno, dé la dimensión de la autonomía”.¹⁸

Aquí aconteció lo que ha ocurrido con otras declaraciones normativas: aparecieron primero en la norma secundaria y después ascendieron

¹⁶ Este documento, titulado “Presentación ante el Consejo Constituyente Universitario del proyecto de Ley Orgánica”, figura en PINTO MAZAL, *La autonomía universitaria...*, *cit.*, pp. 259 y ss.

¹⁷ “Proyecto de Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, enviado por el Ejecutivo de a Unión”, en Hurtado Márquez, *La Universidad Autónoma...*, *cit.*, pp. 110-111.

¹⁸ “Indispensable definir la autonomía universitaria”, en *Gaceta UNAM*, Cuarta Época, vol. III, no. 74, 18 de octubre de 1979, p. 26.

a la ley suprema, auspiciadas por el impulso que lograron en una larga hora precedente, nutricia y formativa. El viaje se estuvo preparando durante muchos años, más aquellos otros en que la simiente se debatió entre tentativas y frustraciones. Y respondió a las razones visibles e invisibles que transmutan la decisión común en determinación suprema.

En ese tránsito se miró el talante constitucionalista mexicano. Hay quienes reprochan a la Constitución su prurito reglamentario. Pero ese prurito le ha permitido incorporar algunos de sus más memorables progresos, que le dieron genio y figura en el constitucionalismo social. Y le condujo a instalar la autonomía universitaria en el lugar en que lo hizo.

Aquel concepto, que apenas llegaba, pudo arraigar en diversos lugares de la geografía constitucional. Se optó, con razón, por hacerlo en el artículo 3o, un precepto que ha sido objeto de varias reelaboraciones profundas. “Es natural —señaló el Ejecutivo al proponer una de ellas, el 14 de diciembre de 1945— que, a cada instante de hondas definiciones, haya correspondido en la historia de nuestra patria un intenso examen de los principios que rigen la educación, es decir, de la dirección en la que los hombres que están haciendo nuestro presente creen adecuado trazar la ruta por la que los hombres de mañana desfilarán”.¹⁹

De ahí que el artículo tercero pueda ser calificado —si se autoriza la licencia— como el precepto épico de la ley fundamental, el que acumula los trabajos, resume las batallas y establece, o lo pretende, el controvertido horizonte de la nación. Es la norma sobresaliente, porque sólo en ella se anuncia un modelo de persona y de nación que puede servir como luz para entender y como ruta para desarrollar todos los mandamientos restantes. Constituye la carta de navegación de la república y de quienes cumplen su destino con ella. No había faltado razón al constituyente Mújica para asegurar en Querétaro que “ningún momento (...) de los que la Revolución ha pasado ha sido tan grande, tan palpitable, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”.²⁰

La instalación constitucional de la autonomía universitaria aportaría el núcleo duro de aquella figura —que es la misión constitucional— a partir del cual se construirá el aparato detallado y total en la ley subalterna. La tensión que empujó hacia arriba la estipulación jurídica tuvo un doble fin: proclamación normativa y programática de una decisión

¹⁹ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 4ª. ed., México, 1994, t. I, p. 381.

²⁰ *Id.*, pp. 176-177.

fundamental superveniente, y protección frente a las vicisitudes de la vida política y los arbitrios del poder. Por fortuna —y por el acierto de los fundadores y legisladores precedentes— la autonomía constitucional recibió con sencillez los términos de la autonomía legal establecida en 1945. Sin angustia ni contradicción, ésta se había constitucionalizado.

En el proceso emprendido en 1979 y culminado en 1980 se produjo más que una concisa referencia a la autonomía, como la hay en otras Constituciones del mundo. De nuevo, con el aire analítico y ético del constitucionalismo mexicano, el Poder Revisor de la Constitución llegó más lejos: instaló en el nicho de la actual fracción VII un breve estatuto de la institución autónoma. No quiso el Constituyente confiar al legislador secundario la facultad y la responsabilidad de sellar los caracteres principales de la autonomía. Optó por hacerlo él mismo, a través de sendas atribuciones y garantías.

La exposición de motivos, fechada el 10 de octubre de 1979, acredita a las Universidades públicas del país la iniciativa material de la reforma, aunque la formal hubiese quedado, por supuesto, en las de quien tiene esa facultad constitucional.²¹ Esto refuerza el carácter social del ordenamiento autonómico universitario. Como la Ley de 1945 —aunque menos explícitamente que ésta—, la reforma constitucional de 1980 viene de las universidades, en primera instancia, y sólo en segunda, casi por encargo o encomienda, del Presidente de la República. Nueva expresión, por lo demás, de la democracia participativa, que no suprime, sino ilustra, la representativa. Aunque la reforma de 1980 mira hoy hacia el conjunto de las Universidades públicas, el autor de aquella y los legisladores tuvieron siempre a la vista la Universidad Nacional Autónoma de México.

La fórmula de la fracción VII anuncia lo que es la autonomía, pero no la concede inmediatamente a las Universidades e instituciones públicas de educación superior. Lo que ocurra con éstas dependerá de la ley de autonomía, un ordenamiento específico que se sustenta en la disposición constitucional. Esta fórmula es un marco, un diseño deliberado y puntual, un modelo preciso. Cabe preguntar si se trata de un espacio fijo, de uno máximo o de uno mínimo para los efectos de la regulación ordinaria. Ciertamente, el legislador secundario no podría reducir los términos de la autonomía planteados en la Constitución, porque no está en sus manos reducir garantías. Pero tal vez podría extender la fórmula constitucional, entendida ésta como el mínimo irreductible, según ocurre en el supuesto general de las garantías individuales y los dere-

²¹ *Cfr. id.*, p. 420.

chos humanos, cuya caracterización no agota las posibilidades: sólo las inicia.

Frente a los partidarios de la fórmula presentada por el Presidente, surgieron, por un lado, los sostenedores de una autonomía “natural y preexistente”,²² y por el otro, los adversarios de la autonomía, que la vieron con alarma de sitiados: sería un “caballo de Troya” para destruir, no tan furtivamente, el objetivo y el perfil de la educación pública. La impugnación de la autonomía lo fue también de la libertad de cátedra.²³

Ahora bien, el autonomismo universitario mexicano debe ser considerado a la luz de las condiciones nacionales. Aquí, los movimientos universitarios que abanderaron la autonomía, desde distintas trincheras, generalmente se propusieron romper las ataduras del poder sofocante, extraer a la universidad del vaivén político —politiquero, en su versión vernácula— y abrirla al pensamiento libre y crítico. Es verdad que en el furor de los conflictos han surgido incongruencias entre las ideas expresadas y las prácticas solicitadas, pero también lo es que este espíritu libertario no sólo se encuentra en el mejor discurso autonomista, sino también en lo que pudiéramos llamar la doctrina sobre la Universidad pública mexicana, madurada a lo largo de un siglo.

Las observaciones sobre el pensamiento progresista y el pensamiento autoritario, que entran en colisión a propósito de la autonomía, devuelven el debate a donde se halla la solución autóctona: el punto al que afluyen y desde el que caminan, de consuno, el concepto formal y la razón sustancial de la autonomía en la Universidad pública mexicana,

²² Los representantes del Partido Acción Nacional propusieron que la fracción VIII comenzara en los siguientes términos: “Las universidades a las que la ley reconoce autonomía y las demás instituciones de educación superior a las que se la otorga (...)”. *Derechos del pueblo...*, cit., p. 424. En tribuna, esta posición fue sustentada por los diputados Luis Calderón Vega (*id.*, pp. 439-443), Luis Castañeda Guzmán (*id.*, pp. 461-463) y Abel Vicencio Tovar (*id.*, pp. 497-499).

²³ En este sentido se produjo un voto particular con respecto al dictamen, por parte de los diputados del Partido Popular Socialista. *Cfr. Derechos del pueblo...*, cit., pp. 425-427. Intervinieron en este sentido los diputados Cuauhtémoc Amezua (*id.*, pp. 431-433), América Abaroa Zamora (*id.*, pp. 450-451), Humberto Pliego Arenas (*id.*, pp. 453-459), Martín Tavira Urióstegui (*id.*, pp. 468-472) y Ezequiel Rodríguez Arcos (*id.*, pp. 485-490). En el Senado, la impugnación, en esta misma línea de pensamiento, corrió a cargo del senador Jorge Cruickshank García (*id.*, pp. 517-519). El diputado Pliego Arenas sostuvo que la “libertad de cátedra es lo que fundamentalmente choca con el contenido histórico del artículo 3º y, por tanto, con la Revolución mexicana”. *Id.*, p. 457. Y el Dip. Tavira Urióstegui señaló: “no pongamos el parche, el pegoste de la famosa libertad de cátedra, porque la famosa libertad de cátedra, en términos claros, equivale a libertad de enseñanza y la reacción precisamente va a tomar como bandera a la libertad de cátedra para desnaturalizar la educación en México (...)”. *Id.*, p. 471.