

LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

JORGE ADAME GODDARD

SUMARIO: 1. *Introducción.* 2. *La autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México en la Legislación vigente.* 3. *La reforma del artículo tercero de la Constitución General mexicana.* 4. *Conclusiones personales sobre los efectos de tal reforma.*

1. El 9 de junio de 1980 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 3º de la Constitución General de la República por la que se otorga a la autonomía universitaria el rango de principio constitucional. Este acontecimiento vino a cerrar la serie de actos realizados con motivo de la conmemoración del 50 aniversario de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México, que se verificaron durante el año de 1979.

El objeto de este trabajo es precisar el alcance que tuvo esa reforma en la vida de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La Universidad Nacional fue creada en 1910, como un órgano dependiente del Estado adscrito a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La Constitución de 1917, emanada del movimiento revolucionario iniciado en 1910, no se ocupó expresamente de la Universidad, pero, en su artículo décimo cuarto transitorio, suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, con lo cual implícitamente dejaba a la Universidad sin una ubicación precisa en el aparato administrativo del nuevo Estado. Con base en la *Ley de Secretarías de Estado*, se consideró que la Universidad era un "Departamento Administrativo", y en esa situación duró hasta 1928.¹

En 1929 estalló un movimiento estudiantil, ligado con grupos de oposición al gobierno interesados en la sucesión presidencial, que exigía la autonomía universitaria. El Presidente de la República respondió proponiendo una iniciativa de ley, que fue aprobada en julio de 1929, por la que se otorgaba la autonomía demandada. En esta primera Ley orgánica universitaria del período postrevolucionario, se definía la Universidad como una "corporación pública autónoma con plena personalidad jurídica". La autonomía concedida estaba muy limitada por disposiciones reglamentarias, entre otras que el Presidente de la República podía vetar todas las resoluciones del Consejo Universitario, y sería quien formulara la terna, de entre la cual dicho consejo escogería al

¹ Ver García Laguardia, *La autonomía universitaria en América Latina*, México, UNAM, p. 73.

rector. La razón de tales limitaciones a la autonomía universitaria se explicaba en el "considerando" número 8 de la exposición de motivo de la ley, que consideraba indispensable que:

Aunque autónoma la Universidad siga siendo una Universidad Nacional y por ende una institución del Estado, en el sentido de que ha de responder a los ideales del Estado y contribuir dentro de su propia naturaleza al perfeccionamiento y logro de los mismos.

En 1933 se dictó una nueva ley orgánica, también consecuencia de un conflicto político. Como causas del mismo se conjuntaron la organización administrativa prevaleciente, la elección de un nuevo rector, y sobre todo la resolución del Consejo Nacional de Estudiantes que adoptaba al marxismo como criterio oficial de la enseñanza universitaria, lo cual chocó contra una corriente, integrada por estudiantes y profesores, partidaria de la libertad de cátedra. La ley de 1933 concedió autonomía plena a la Universidad, ya que sólo enumeraba cuáles eran los órganos de gobierno, y dejaba que el Consejo Universitario decidiera sobre su forma de integración, funciones y designación, y que, en general, organizara la Universidad "libremente dentro de los lineamientos generales de la ley". En el aspecto financiero, la ley precisaba (artículo 2) que el Estado sólo otorgaría, una sola vez, diez mil pesos para constituir el patrimonio de la Universidad, el cual pronto resultaría insuficiente.

La ley orgánica vigente fue redactada también a causa de otro conflicto universitario, surgido en 1943 cuando renunció el rector Brito Foucher; el Consejo Universitario no pudo lograr el convenio necesario para elegir un sustituto, por lo que el Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho, convocó a una junta de exrectores, la cual nombró a Alfonso Caso como rector; éste convocó a un Consejo Constituyente universitario, encargado de redactar el proyecto de ley, que posteriormente sería aprobado por el poder legislativo, y publicado como la ley orgánica de la UNAM en el *Diario Oficial de la Federación* (6 de enero de 1945). La ley vigente vuelve a encuadrar la Universidad dentro del aparato administrativo estatal, al definirla como "una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— dotada de plena capacidad jurídica..." (artículo 1).²

2. En la ley orgánica vigente, la Universidad es concebida como un organismo del Estado (artículo 1), si bien como organismo "descentralizado",³ es decir que no está subordinado a ninguna Secretaría de Estado, por lo cual puede actuar autónomamente dentro de los límites marcados por la organización administrativa y jurídica del Estado mexicano.

² En lo sucesivo, cuando se citen artículos de la *Ley Orgánica de la UNAM* sólo se mencionará el número del mismo sin explicar que son de tal ley; cuando se citen artículos de otras disposiciones legislativas se darán los nombres de éstas.

³ Son también organismos "descentralizados" del Estado mexicano, corporaciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, o empresas estatales como Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad.

La Ley otorga autonomía en tres aspectos: de gobierno y administración, académico y financiero.

En el aspecto de gobierno y administración internos, la ley ha otorgado autonomía amplia a la Universidad, máxime que sus funcionarios son designados sin intervención de los poderes públicos.

En este aspecto juega un importante papel la Junta de Gobierno, creada por esta ley, la cual es la encargada de escoger al rector, a los directores de facultades, escuelas e institutos y a las personas que forman el patronato (artículo 6-I). La Junta se compone de 15 elementos, nombrados entre personas mayores de 35 años, que se hayan distinguido en su profesión y hayan prestado servicios en la Universidad; sus miembros se van renovando paulatinamente, pues cada año el Consejo Universitario elige uno nuevo en sustitución de aquel de más antigua designación. Tanto los requisitos personales establecidos en la ley para ser miembro de la Junta de Gobierno (artículo 5) como el mecanismo de renovación de la misma (artículo 4) han propiciado que este organismo, por lo general, esté integrado por universitarios prestigiosos y tenga autoridad reconocida entre la comunidad universitaria. La Junta de Gobierno es quizá la novedad más significativa de la legislación vigente, y uno de los factores principales que han propiciado la estabilidad de la institución universitaria.⁴

El rector, junto con los directores de facultades e institutos, es el encargado de gobernar la Universidad, pero tiene que respetar las decisiones de la Junta de Gobierno y del Consejo Universitario. El Consejo Universitario, formado por el rector, los directores de facultades e institutos, y representantes de los profesores, estudiantes y empleados, electos por los mismos representados, tiene básicamente la función de expedir las normas y disposiciones generales para la organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo de la Universidad. Estos tres principales órganos de autoridad en la Universidad, Junta de Gobierno, Rector y directores, y Consejo Universitario son pues, electos entre universitarios y por universitarios.

Junto a esta independencia de las autoridades universitarias, la ley reconoce a la Universidad el derecho de "organizarse como lo estime mejor, dentro de los lineamientos señalados por la presente ley". El Consejo Universitario es el órgano encargado de dictar las disposiciones y normas generales relativas a la organización y funcionamiento de la Universidad.

En el aspecto académico, la Ley reconoce a la Universidad el derecho de "impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación" (artículo 2-III), expedir certificados de estudios, grados y títulos (artículo 2-IV), y otorgar validez, para fines académicos, a los estudios hechos en otros establecimientos educativos nacionales o extranjeros. Para que la autonomía académica, aspecto esencial de la autonomía universitaria, sea posible, la ley previó que la Universidad, por medio del Consejo Universitario, definiera las formas de hacer la selección

⁴ Ver Villoro, Luis, *El régimen legal y la idea de la Universidad*, México, UNAM, 1972.

y promoción del personal académico, sin más limitación que la de hacer por concursos la oposición, o "por procedimientos igualmente idóneos para comprobar la capacidad de los candidatos" (artículo 14), las designaciones definitivas de profesores e investigadores. El Consejo Universitario ha dispuesto que los nombramientos definitivos de profesores se alcancen por concursos de oposición evaluados por las Comisiones Dictaminadoras (o por jurados calificadores, en el caso de profesores de asignatura), designados por los Consejos Técnicos de cada Facultad o por los Consejos Técnicos de Investigación Científica o de Humanidades (artículo 73 del Estatuto General y artículos 83 a 87 del Estatuto del Personal Académico). Como los citados consejos técnicos se componen de representantes de los profesores o investigadores, resulta que son los mismos profesores o investigadores quienes deciden, en última instancia, sobre la admisión y promoción del personal académico.

La Universidad goza de autonomía financiera en el sentido de que por estar dotada de personalidad jurídica plena (artículo 1) tiene un patrimonio propio (artículo 15), que administra libremente, por medio de un Patronato (artículo 10), cuyos miembros son designados por la Junta de Gobierno (artículo 6). Pero de hecho, la mayor parte de los ingresos con que cuenta la Universidad, máxime que la educación que imparte es gratuita para los mexicanos, provienen del subsidio que anualmente le otorga el Gobierno Federal, sin el cual difícilmente subsistiría.

3. La reforma constitucional del artículo 3º, por la que se establece la autonomía universitaria como principio constitucional, textualmente dice:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el Apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la *Ley Federal del Trabajo* conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

La reforma contiene básicamente dos partes: la primera se refiere propiamente a la autonomía universitaria, y la segunda a las relaciones laborales del personal académico y administrativo con las autoridades universitarias.

En lo que toca directamente a la autonomía universitaria, la reforma constitucional no parece haber agregado nada a los términos de autonomía definidos en la legislación universitaria vigente; excepto conferir un rango jurí-

dico superior⁵ al principio autonómico; más aún el texto da lugar a ser interpretado a fin de restringir la autonomía académica, pues dice que la Universidad realizará sus fines de educar, investigar y difundir cultura "de acuerdo con los principios" del mismo artículo 3º, los cuales no tenían que ser aceptados como obligación legal, antes de esta reforma.⁶ Desde este punto de vista, la reforma constitucional significó limitar la autonomía académica de la Universidad, por el respeto a los ideales educativos del Estado Mexicano, o bien encuadrar formalmente la educación universitaria dentro del sistema estatal educativo.

El que la definición de la autonomía universitaria se haya hecho juntamente con el establecimiento de las normas legales fundamentales sobre las relaciones laborales en la Universidad, es un hecho de significación política. Desde 1976 la Universidad había sufrido varias suspensiones de labores, promovidas por sindicatos del personal administrativo o del personal académico. El derecho de huelga de estos sindicatos era dudoso, puesto que según el artículo 123 constitucional las relaciones laborales de trabajadores de empresas privadas se rigen por un conjunto de normas definidas en el "Apartado A" de ese artículo, entre las cuales está el derecho de huelga, mientras que las relaciones de trabajadores de dependencias oficiales u organismos descentralizados del Estado se rigen por las normas del "Apartado B", que no contemplan el derecho de huelga. Como la Universidad estaba considerada por la legislación vigente como organismo descentralizado del estado, lo lógico era que sus trabajadores, como afirmaban las autoridades universitarias, no tenían el derecho de huelga.

La reforma constitucional vino a darle a los sindicatos universitarios el derecho de huelga, y todas las demás facultades que tienen los sindicatos de trabajadores de empresas privadas, entre las que están la facultad de asociarse con otros sindicatos, y la de negociar las condiciones de trabajo, si bien estableció la limitación de que las normas que regulan las relaciones laborales en la Universidad deben concordar "con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines" propios de esa institución.

Como complemento de esta última parte de la enmienda constitucional, se publicó el 20 de octubre un decreto que adicionaba un capítulo a la *Ley Federal del Trabajo*, relativo a las condiciones del trabajo en las Universidades. En el nuevo capítulo XVII de la citada ley se prevé que en las Universidades pueden constituirse sindicatos de personal académico, de personal administrativo, o bien sindicatos que agrupen ambos tipos de trabajadores. Con el

⁵ En nuestro medio jurídico, que un principio sea ley constitucional significa nada más que la posible reforma o derogación, requiere un trámite más complicado, que si fuera ley de otro rango; esto es debido a la supremacía *de facto* que ejerce el Ejecutivo Federal, sobre los otros poderes federales y locales.

⁶ Los "principios" del artículo 3º que orientan la educación se definen en su párrafo inicial y fracción primera, y puede enunciarse así: educación integral, laica, democrática y nacional. Por consecuencia, ahora la autonomía académica no alcanza para establecer una facultad de teología.

objeto de preservar los aspectos académicos de los conflictos laborales, el artículo 353-L de ese ordenamiento señala que son de competencia exclusiva de la Universidad la definición de las condiciones académicas y la contratación definitiva del personal académico; al mismo motivo responde el artículo 353-Q, que prohíbe se pacte en los contratos colectivos la "cláusula de admisión" o la "cláusula de exclusión" para el personal académico.

4. La reforma constitucional del artículo tercero sirvió para reforzar el concepto de autonomía universitaria, en el sentido de autonomía dentro del Estado y de acuerdo a los ideales educativos de éste. Tal tipo de autonomía es el único posible cuando la Universidad depende económicamente del subsidio estatal. Este espíritu se traduce en el texto del artículo en cuestión, donde dice que la ley otorga la autonomía, o sea que entiende ésta, no como una exigencia natural de una corporación que tiene como finalidad la investigación y difusión de la verdad, sino como concesión graciosa del Estado. Desde esta perspectiva, el Estado podrá suprimir la autonomía concedida, en cuanto juzgue que la Universidad se opone a la realización de los fines propios del Estado. Como el Estado mexicano es de corte liberal, el Gobierno no podrá oponerse a que en la Universidad se cuestionen sus políticas o incluso los principios del sistema político y social, pero siempre tendrá la posibilidad de influir en la vida interna universitaria por medio de aumentos o reducciones del subsidio. Por tanto, la autonomía universitaria podrá ser vivida eficazmente en la medida que los ideales y fines del Estado concuerden con las aspiraciones del grupo social; si el Estado intenta imponer valores y fines, que no son aceptados por la sociedad, la Universidad, con este régimen de autonomía, no tiene modo de defenderse del Estado, y tenderá a asociarse a él.

La enmienda constitucional, en lo referente a las relaciones laborales, es un intento fallido de salvaguardar la autonomía universitaria de las presiones de sindicatos y grupos políticos.

Después de publicada la legislación laboral complementaria, se registró como sindicato mayoritario del personal administrativo de la UNAM un sindicato afiliado al Partido Comunista. Para definir cuál era el sindicato mayoritario entre el personal académico de la UNAM, fue necesario hacer un recuento, del que resultó como sindicato mayoritario una federación de asociaciones del personal académico, con un escaso margen de 5% más de votos que el sindicato académico afiliado al Partido Comunista. La federación de asociaciones ha sido organizada y promovida por universitarios, y no tiene aparentemente ningún compromiso político, aunque es bien vista por las autoridades universitarias.

No obstante, el hecho que haya un sindicato titular del contrato colectivo es perturbador para la vida académica de la institución, pues tal sindicato puede tener o buscar tener compromisos con partidos políticos, y suponiendo que no los tuviera ni los llegara a tener, lo cierto es que introduce la división entre el personal académico, pues habrá quienes quieran un sindicato, quizá no político, y quienes quieran uno comprometido con una u otra posición

política. Los efectos de esta pugna lógicamente tenderán a concentrarse en aspectos de la vida académica: los profesores de un sindicato querrán aprobar un plan de estudios o designar profesores nuevos distintos de los afiliados a otro sindicato, y si bien es natural que en la Universidad se den ese tipo de controversias, la existencia de sindicatos hace que para su resolución pesen demasiado las consideraciones de política sindical. De hecho, en la Universidad Nacional Autónoma de México, hay facultades e institutos en los que predomina visiblemente el personal afiliado a un sindicato, y en los que no se aceptan nuevos profesores ni planes de estudio que no estén de acuerdo con la posición y doctrinas políticas del partido al cual está afiliado el sindicato predominante.

En general, me parece que con la reforma constitucional analizada, la autonomía universitaria más bien perdió que ganó solidez, sobre todo por la legitimación de lucha sindical, que permite que un partido político que controla los sindicatos universitarios llegue a tener una influencia decisiva en la vida académica de la Universidad, y la convierta en portavoz de una determinada doctrina política.